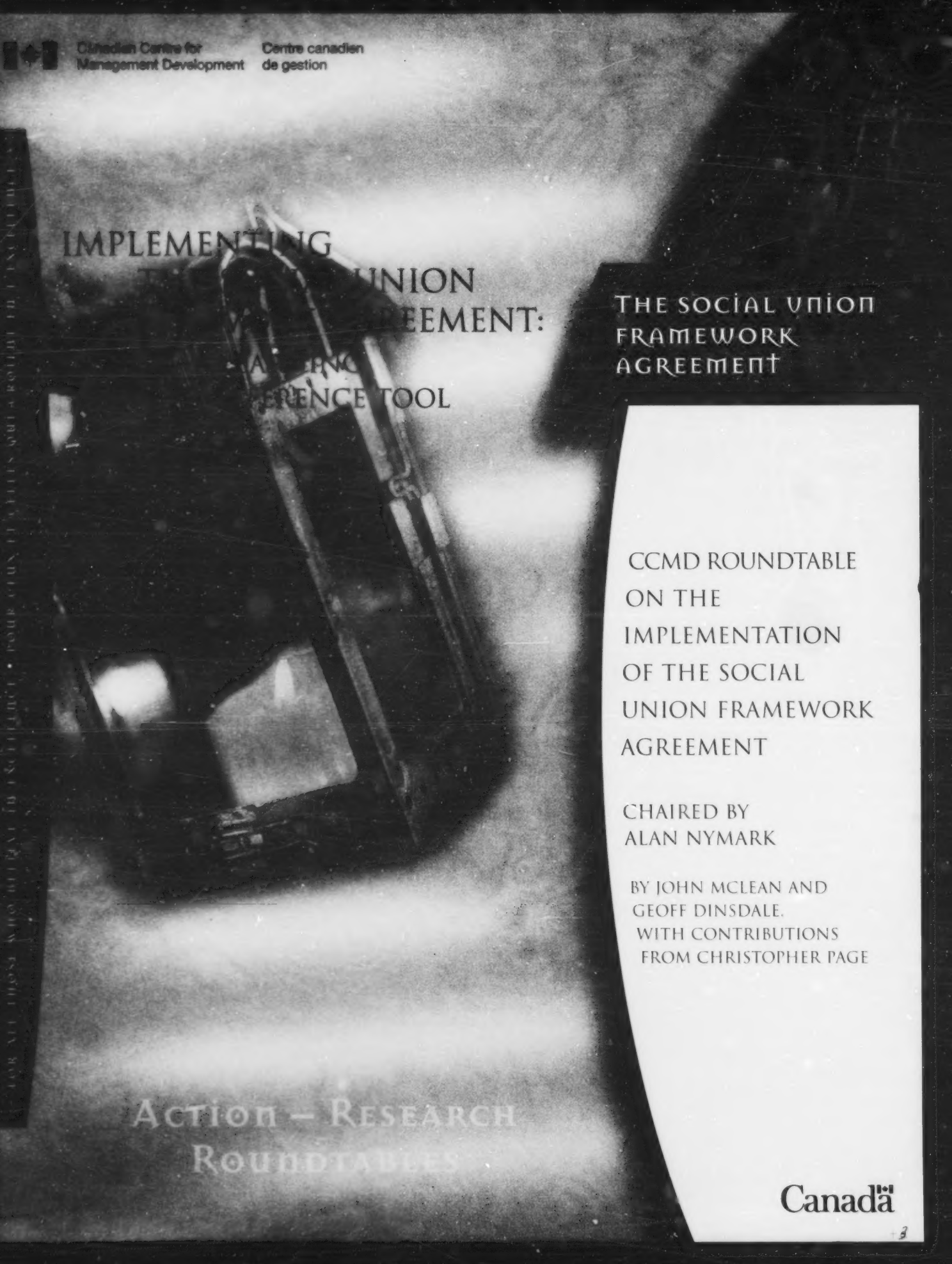
Canadian Centre for Management Development
Centre canadien de gestion



IMPLEMENTING THE SOCIAL UNION AGREEMENT: A REFERENCE TOOL

THE SOCIAL UNION FRAMEWORK AGREEMENT

CCMD ROUNDTABLE ON THE IMPLEMENTATION OF THE SOCIAL UNION FRAMEWORK AGREEMENT

CHAIRED BY ALAN NYMARK

BY JOHN MCLEAN AND GEOFF DINSDALE. WITH CONTRIBUTIONS FROM CHRISTOPHER PAGE

ACTION – RESEARCH ROUNDTABLES

Canada

For more information or copies,
please contact the Strategic Research and Planning Group of the
Canadian Centre for Management Development

Phone: (613) 947-3682
Fax: (613) 992-1736

The opinions expressed are those of the authors
and do not necessarily reflect the views of the
Canadian center for Management Development

© Canadian Centre for Management Development

Canadian Cataloguing in Publication Data

McLean, John

Implementing the Social Union Framework Agreement :
A Learning and Reference Tool

Text in English and French on inverted pages.
Title on added t.p.:
La mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale.
ISBN 0-662-65410-2
Cat. No. SC94-76/2000

1. Social policy -- Canada.
I. Dinsdale, Geoff.
II. Canadian Centre for Management Development.
III. Title.
IV. Title: La mise en oeuvre de l'entente-cadre sur l'union sociale.

HV108.M25 2000 353.5'0971 C00-980518-4E

101-05747/

We have forged successful partnerships with the provinces, mainly on social issues such as youth, child poverty and persons with disabilities, but also on the Agreement on Internal Trade. Given that these priority areas are ones of shared responsibilities, in order to make real progress, the government will have to continue to build partnerships....

The Social Union Framework Agreement is a powerful tool for building such partnerships because it provides strong principles and a framework, which supports collaboration. The challenge over the next few years will be to make this agreement real and to demonstrate progress in addressing the needs of Canadians.

Notes for an address by Mel Cappe, Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet, to the Association of Professional Executives, Ottawa, Ontario.

SOCIAL UNION FRAMEWORK AGREEMENT

The Roundtable Members:

Garth Bangay
Guillaume Bissonnette
Janice Charette
Brent Cotter
Carol Anne Duffy
Marie Fortier
David Fransen
Ian Green
Karen Jackson
André Juneau
Avrim Lazar
Harvey Lazar
David Mac Donald
Judith Maxwell
Alan Nymark (Chair)
Kathy O'Hara

The Roundtable Secretariat:

Geoff Dinsdale
Arron McCrorie
John McLean
Christopher Page

We wish to thank the many people who provided input, comments on drafts, acted as valuable resource persons, or assisted in the production process. Their contributions helped to ensure this report is accurate, relevant and useful. This list of people includes, but is not limited to:

Kelly Archer
Ken Armour
Jean-Claude Barre
Patrick Boisvert
Malcolm Brown
Duncan Cass-Beggs
Jean-Michel Catta
Monique Clairoux
André Couture
Raymond D'Aoust
Maurice Demers
Marc Desjardins
Louise Durocher
Kate Fawkes
Gerry Frappier
Linda French
Peter Frood
Marcy Grossman
Georges Grujic
Lawrence Hanson
Jeff Heynen
Eric Johansen
James Kendrick
Eleanor King
Jeff King
Andrée LaRose
Martine Lasnier
Natalie Laviades
Odette Levac
Karen MacInnis
Dave McCulloch
Caroline McKeough
Robert Mundie
Doug Murphy
David Naus
Mary Odorico
Ana Maria Raposo
Faye Schmidt
Leslie Seidle
Heather Steele
Kelly E.M. Stone
Wayne Stryde
Deborah Carson Tunis
Judy Watling
David Whillans
Danielle White
Christine Vanderloo
Marc Villemaire

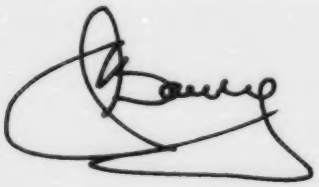
As the environment in which public servants serve evolves at an ever quickening pace, there is a need for research to both look at the longer-term horizon as well as to address the issues and challenges present in public servants' daily work. With this latter purpose in mind, last year CCMD conducted various consultations with managers, and identified what came to be called four issues of immediate and critical concern:

- implementation of the Social Union Framework Agreement (SUFA);
- building the learning organization;
- managing horizontal issues; and
- risk management.

In response to these issues, CCMD launched four Action-Research Roundtables; one for each of the above noted topics. This report has been released by the Social Union Framework Agreement Roundtable. The objective of the roundtable was to develop a learning tool that would help public servants wanting to learn about SUFA, as well as those wanting to advance the spirit and intent of SUFA. I believe this document meets that objective, and will prove to be an effective tool for public servants.

This report is a testament to the leadership of the Chair of this Roundtable, Mr. Alan Nymark, Deputy Minister of the Environment, to the invaluable contribution of members of the Roundtable, and to the support offered by Geoff Dinsdale, coordinator of the Roundtable, and to the CCMD Secretariat. I thank these individuals, as it is through their contributions and commitment that this report is possible.

Jocelyne Bourgon



President,

Canadian Centre for
Management Development

PREFACE

Canadians' ability to manage diversity is a strength to be valued in our increasingly open environment. The global drivers of information, science and social change pose enormous opportunities and challenges to individual Canadians and to their institutions and governments. The Social Union Framework Agreement (SUFA) is an idea, a vehicle to help Canadians face the new challenges to the fabric of society in the years ahead.

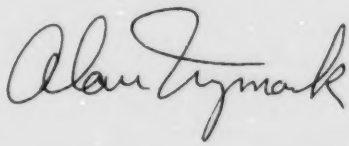
The Social Union Framework Agreement is a relatively new agreement between the federal, provincial (with the exception of Quebec) and territorial governments to sustain and improve Canada's social policies and programs. At the invitation of the Canadian Centre for Management Development, the Action-Research Roundtable on the Social Union Framework Agreement came together for the purpose of generating a tool that would help federal public servants advance the spirit and intent of the Agreement.

Roundtable members included federal public servants, provincial public servants, academics and members of Canadian think-tanks. The group provided a creative, collegial and constructive forum. I thank the members of the roundtable for their valuable contributions, as well as the members of the secretariat for their capable support.

Through the course of this work, the Roundtable came to realize that while SUFA applies specifically to social policies and programs, the spirit of the agreement is much broader, and should be of relevance to all public servants. In fact, there was much discussion about how public servants from all jurisdictions can work together with citizens as a community of interest to serve Canadians better. As a result, *Implementing the Social Union Framework Agreement: A Learning and Reference Tool* is designed for all public servants, with specific information provided for those that work in social policy or program areas.

On behalf of the Roundtable, I wish you well in your efforts to contribute to strengthening the social fabric of Canada and I trust this report may help you along that important journey.

Alan Nymark,



Chair, CCMD's Roundtable on the Implementation of the Social Union Framework Agreement

TABLE OF CONTENTS

1 **Introduction**
The Purpose of This Document 3

2 **What is the "Social Union"?** 5

3 **The Challenges of an Evolving Social Union: the context leading to SUFA**
The Intergovernmental Context 7
The Socio-Economic Context 7

4 **What is the Social Union Framework Agreement ?**
If I Don't Work in a Social Policy or Program Area, Does SUFA Apply to Me? 9
SUFA's Guiding Principles 10
Encouraging New Mindsets and Working Relationships 11

5 **Fulfilling the Provisions of SUFA in Social Policy and Program Areas**
- What Does SUFA Mean to Me as an Analyst, a Manager, or If I Work in a Region...? 13
- How Do I Fulfil the Specific Provisions of SUFA? 13

Working in Partnership for Canadians: Collaborative Practices and the Federal Spending Power 15
- Collaborative Practices 15
- The Federal Spending Power 15
- Creating a "No Surprise" Environment 15
- SUFA Provisions: Questions to Consider and Suggested Actions 17
- A Case Study on Working in Collaboration: The Advisory Committee on Health Infostructure 23

Involving Canadians 24
- SUFA Provisions: Questions to Consider and Suggested Actions 25
- A Case Study on Involving Canadians: The Canada Pension Plan Review 26

Mobility 27
- SUFA Provisions: Questions to Consider and Suggested Actions 28
- A Case Study on Mobility – Implementing Mobility Commitments in Saskatchewan 29

Dispute Avoidance and Resolution 30
- SUFA Provisions: Questions to Consider and Suggested Actions 31
- A Case Study on Dispute Avoidance: The Homelessness Initiative 34

Informing Canadians: Public Accountability and Transparency 35
- SUFA Provisions: Questions to Consider and Suggested Actions 36
- A Case Study on Accountability and Reporting: The National Child Benefit 38

6 **Recent Developments: The Agreements on Health and Early Childhood Development** 39

7 **Conclusion** 41

8 **Further Resources** 43

APPENDIX I: Glossary of Terms 45
APPENDIX II: Diagram: Social Transfers to Provinces and Territories 46
APPENDIX III: The Social Union Framework Agreement 47

Canada

INTRODUCTION

1

Canadians want sustainable, affordable, high-quality social programs that respond to their needs. They want governments that work cooperatively and achieve more. The Social Union Framework Agreement (SUFA) is an important step in this direction. It holds the promise of improving how Canada's governments serve Canadians. This document is designed to help you – as a federal public servant – do your part to fulfil that promise; it is designed to help you bring SUFA to life in your day-to-day work.

The Purpose of this Document

While this document is intended expressly for federal public servants, it is hoped that it will also be of value to provincial and territorial public servants and other persons interested in social policies and programs. It is a resource that seeks to help public servants answer questions such as: "What is SUFA and why should it matter to me?" But it is not, and cannot be, a recipe for fulfilling the requirements of SUFA. SUFA is a framework, and its application will mean different things for different governments, organizations and social sectors. As a result, determining what SUFA means for you will require you to do more than passively read this document. It will require you to read SUFA in light of the questions it raises and the suggestions it makes, and to actively explore with your colleagues what SUFA means for your own work and that of your organization. This is a small price to pay when compared to the collective benefits citizens stand to gain from these efforts.

This document will help you explore the following questions:

- *What is the Social Union?*
- *What is the Social Union Framework Agreement?*
- *What does it all mean?*
- *Why should it matter to me?*
- *What should I be doing differently?*
- *Where can I go for help?*

As you work through this document, you will find that the information it provides builds and develops. Sections 2 and 3 offer general information for all public servants. These sections describe Canada's social union, how it has evolved, and the context that led to the signing of SUFA. Section 4 provides an overview of SUFA and its guiding principles, and examines how SUFA relates to the work of public servants and the public service. Then, specifically for those public servants who work in social policy and program areas, section 5 explores the details and implications of SUFA's provisions, and provides some probing questions and suggested actions. Section 7 goes on to review some of the recent developments that are advancing the principles and provisions of the agreement. Finally, for those wanting more information about SUFA, section 8 of the document identifies further resources, including the contact names and numbers of resource persons within the federal public service.

Canada is underpinned by political, economic and social unions. As the provinces came together to form Canada, a political union was created. With the establishment of a common currency and market, an economic union was born. In recent years the term social union has come into common parlance. Each union is based on the premise that greater things can be accomplished collectively than individually, but this must be done within the framework of Canada's federal political system. The policy-making powers of the federal and provincial governments are defined and protected in the constitution, each government having certain responsibilities. The constitution defines the powers of the federal and provincial governments in exclusive terms, but the reality is that delivering policies to citizens requires cooperation and coordination among governments.

2

The social union is the network of social policies and programs that have been developed over many decades. While the specific content of the social union continues to evolve as governments seek to best meet the needs of Canadians, it remains rooted in the principles of equality, fairness, respect for diversity, and mutual aid and responsibility for one another. The social union has become a source of pride and solidarity to Canadians; it is a defining characteristic of our country.

The programs and policies that constitute the social union have been developed and delivered by all orders of government in Canada, as well as by the private and voluntary sectors. They ensure that wherever Canadians decide to live, they will have access to services that meet their basic social and economic needs.

Canada's social union is a testament to the benefits of collaboration and cooperation between the different orders of government. The social union has come about not simply through the efforts of the federal, provincial or territorial governments – it is the result of the federal, provincial and territorial governments working together to design, fund and deliver programs that meet the needs of all Canadians.

This collaboration between governments has contributed to the creation of a modern social union that provides Canadians with one of the highest standards of living in the world.[2] The distinct revenue-raising powers of the federal, provincial and territorial governments, combined with their different policy-making and program-delivery powers, make it a practical necessity that governments work together in order to design policies that are cost efficient and respond to the needs of Canadians.

As one Canadian author has noted:

Both orders of government were intimately involved in the establishment of the post-war welfare state. Actions taken by one order of government often spurred innovation and change by the other. The Canada Assistance Plan (CAP) of 1966 was, for example, the federal government's response to provincial social welfare initiatives. Both orders of government provided the essential threads that were woven into what we now refer to as the "social union."[1]

[1] Gregory P. Marchildon, Deputy Minister to the Premier and Cabinet Secretary (Executive Council of Saskatchewan), "Constructive Engagement: Intergovernmental Collaboration in Canadian Social Policy," in Susan Delacourt and Donald G. Lenihan (eds.), *Collaborative Government: Is There a Canadian Way?*(Toronto: IPAC, 1999), p. 74.

[2] The United Nations, *The United Nations Human Development Report*, (New York: Oxford University Press, 1998). Annual Report.

THE CHALLENGES OF AN EVOLVING SOCIAL UNION: THE CONTEXT LEADING TO SUFA

The Intergovernmental Context

The construction of the social union began in the period following the Second World War with the rapid expansion of government services to meet the basic social needs of Canadians. These programs required large financial investments by the federal, provincial and territorial governments and committed both orders of government to the long-term maintenance of services that Canadians came to expect. A large part of the federal government's commitment was to share the costs of some programs through a system of financial transfers to the provinces and territories. The amount of the fiscal transfers was calculated by using formulas that were determined through a process of intergovernmental negotiations.

In the years following the development of these social programs, their costs rapidly escalated. This era was also characterized by increasing financial pressures and growing budget deficits for governments. The federal, provincial and territorial governments sought to reduce their expenditures while facing public pressure to maintain the level of public services. These conflicting imperatives remained constant during the 1980s and early 1990s, and led to continuing disputes and tension between the federal and provincial governments. These tensions escalated when the federal government limited transfers to the provinces for their expenditures under the Canada Assistance Plan (CAP) in 1990, and tension peaked in 1995 when the federal government replaced the existing system with the Canada Health and Social Transfer (CHST) and at the same time, reduced its total transfers to the provinces and territories.

All these events contributed to an atmosphere of distrust between the provincial and federal governments, and did little to address public and stakeholder concerns about public services. The provinces argued that the federal government was not living up to its financial obligations to finance their share of jointly delivered programs and that it should restore the transfers to the provinces before financing any new policy initiatives. The federal government held that, unlike the old system of transfers, the CHST was financially sustainable, and because it no longer targeted the federal funding to specific policy areas, it minimized unnecessary restrictions on provinces in areas of clear provincial responsibility.

The failure of several attempts at constitutional reform in the early 1990s also put stress on federal/provincial relations.

The Socio-Economic Context

In addition to budgetary pressures, globalization and technology are having (and continue to have) a pervasive effect on the social and economic circumstances of Canadians. They have led to expanding economic opportunities for some people, and less opportunity for others. Similarly, globalization, technology and the knowledge-based economy have led to a rapid pace of social and economic change. Information is now more readily available from a wider range of sources and citizens have become more knowledgeable. As a result, they have become more confident in their own abilities to make judgments and there has been a decline in citizen's deference to political elites. Citizens want more information about the work that governments do and they want to take a more active role in the government decision-making process. Consequently, governments need to improve how they report to citizens, and create opportunities for citizens to participate in the policy process.

Canadians are also working to respond to the new pace of social and economic changes, and they expect their governments to respond in a similar fashion in order to meet their needs. These realities have significantly altered the demands on the social safety net. They have created a need for a modernized social union, one that is consistent with changing economic and social realities, and one in which citizens have greater input into its development. As a result, governments need to enhance their capacity to involve and work with Canadians, to keep up with the rapidly changing social policy needs, and to respond quickly with flexible solutions.

The Social Union Framework Agreement...
is a commitment by governments to work together for Canadians.

Speech from the Throne to open the Second Session of the Thirty-Sixth Parliament of Canada.

WHAT IS THE SOCIAL UNION FRAMEWORK AGREEMENT?

To help overcome past tensions and address future challenges, SUFA provides a framework that "...is based upon a mutual respect between orders of government and a willingness to work more closely together to meet the needs of Canadians." To put it differently, SUFA provides an agreed-to framework through which governments can adjust the content of the social union in response to the changing needs of Canadians. It includes commitments by governments to involve Canadians in the social policy and program development process, to avoid and resolve disputes, to work cooperatively to sustain and strengthen Canada's social policies and programs, and to improve the accountability of governments to Canadians.

SUFA was signed on February 4, 1999, by the federal government, nine provincial governments, and the two territorial governments. Although Quebec and Nunavut are not signatory to the Agreement, the federal government has indicated that it will adhere to the provisions of the Agreement when dealing with all provincial and territorial governments, including Quebec and Nunavut.[1]

If I Don't Work in a Social Policy or Program Area, Does SUFA Apply to Me?

SUFA is an agreement that applies specifically to social policies and programs. You will find that certain sections of the Agreement make commitments relating to health and health care, social services and social assistance, post-secondary education, training, labour market development, and Aboriginal peoples. As a result, SUFA bears specific relevance for the departments of Human Resources Development, Health, and Indian Affairs and Northern Development. Depending on the policy issue in question, it will also be of relevance to other departments and agencies, such as the federal departments of Justice, Citizenship and Immigration, Solicitor General, and Industry Canada.

But the principles and spirit of SUFA are applicable to the public service more broadly. In fact, SUFA can be considered part of a larger shift in governance aimed at enhancing public input into government decisions, improving accountability to citizens, and generally improving the way governments serve Canadians. As part of this shift, SUFA is consistent with and reinforcing of other public service priorities such as the Government of Canada's overarching management framework, entitled *Results for Canadians*. Given this alignment, it can be seen

Results for Canadians

Evolving federalism demonstrates that governments cannot work in isolation to deal with people's needs. The recently negotiated Social Union Framework Agreement with the provinces and territories aims at a more modern relationship between the two levels of government based on principles of partnership that are at the very core of sound public management.

Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada, March 2000

[1] Nunavut was created on April 1, 1999, shortly after SUFA was signed.

that the themes that run through SUFA bear relevance for almost all public servants:

- **Working in Partnership for Canadians**: ensuring greater intergovernmental cooperation in order to serve Canadians better.
- **Involving Canadians**: ensuring greater openness in government and including Canadians as a necessary element in the policy-making process.
- **Mobility**: ensuring that Canadians can move anywhere in Canada while assuring equal access to social programs and equal recognition of their occupational qualifications.
- **Dispute Avoidance and Resolution**: ensuring that governments work together more cooperatively and that their energies and resources are directed towards meeting the needs of Canadians.
- **Informing Canadians - public accountability and transparency**: ensuring that governments are measuring the success of programs and openly sharing their results with Canadians.

Thus, while the specific provisions of SUFA apply only to those departments and agencies that create, fund and deliver social policies and programs, the principles and themes of SUFA are common characteristics of an efficient, effective, and citizen-focused public service. For these reasons, all public servants should draw inspiration from the Agreement and reflect its spirit in their day-to-day work.

SUFA's Guiding Principles

The principles of SUFA identify the goals and commitments of all governments in the development and management of Canada's social union, and they provide guidance to governments in developing, implementing and reviewing social policies and programs. The commitments flowing from these principles are dealt with in the specific provisions of the SUFA text.

PRINCIPLES

Canada's social union should reflect and give expression to the fundamental values of Canadians – equality, respect for diversity, fairness, individual dignity and responsibility, and mutual aid and responsibility for one another.

Within their respective constitutional jurisdictions and powers, governments commit to the following principles:

All Canadians are equal

Treat all Canadians with fairness and equity

- Promote equality of opportunity for all Canadians
- Respect the equality, rights and dignity of all Canadian women and men and their diverse needs

Meeting the needs of Canadians

- Ensure access for all Canadians, wherever they live or move in Canada, to essential social programs and services of reasonably comparable quality
- Provide appropriate assistance to those in need
- Respect the principles of medicare: comprehensiveness, universality, portability, public administration and accessibility
- Promote the full and active participation of all Canadians in Canada's social and economic life
- Work in partnership with individuals, families, communities, voluntary organizations, business and labour, and ensure appropriate opportunities for Canadians to have meaningful input into social policies and programs

Sustaining social programs and services

- Ensure adequate, affordable, stable and sustainable funding for social programs

Aboriginal peoples of Canada

For greater certainty, nothing in this Agreement abrogates or derogates from any Aboriginal treaty or other rights of Aboriginal peoples, including self-government.

that the themes that run through SUFA bear relevance for almost all public servants:

- **Working in Partnership for Canadians**: ensuring greater intergovernmental cooperation in order to serve Canadians better.
- **Involving Canadians**: ensuring greater openness in government and including Canadians as a necessary element in the policy-making process.
- **Mobility**: ensuring that Canadians can move anywhere in Canada while assuring equal access to social programs and equal recognition of their occupational qualifications.
- **Dispute Avoidance and Resolution**: ensuring that governments work together more cooperatively and that their energies and resources are directed towards meeting the needs of Canadians.
- **Informing Canadians - public accountability and transparency**: ensuring that governments are measuring the success of programs and openly sharing their results with Canadians.

Thus, while the specific provisions of SUFA apply only to those departments and agencies that create, fund and deliver social policies and programs, the principles and themes of SUFA are common characteristics of an efficient, effective, and citizen-focused public service. For these reasons, all public servants should draw inspiration from the Agreement and reflect its spirit in their day-to-day work.

SUFA's Guiding Principles

The principles of SUFA identify the goals and commitments of all governments in the development and management of Canada's social union, and they provide guidance to governments in developing, implementing and reviewing social policies and programs. The commitments flowing from these principles are dealt with in the specific provisions of the SUFA text.

PRINCIPLES

Canada's social union should reflect and give expression to the fundamental values of Canadians – equality, respect for diversity, fairness, individual dignity and responsibility, and mutual aid and responsibility for one another.

Within their respective constitutional jurisdictions and powers, governments commit to the following principles:

All Canadians are equal

Treat all Canadians with fairness and equity

- **Promote equality of opportunity for all Canadians**
- **Respect the equality, rights and dignity of all Canadian women and men and their diverse needs**

Meeting the needs of Canadians

- **Ensure access for all Canadians, wherever they live or move in Canada, to essential social programs and services of reasonably comparable quality**
- **Provide appropriate assistance to those in need**
- **Respect the principles of medicare: comprehensiveness, universality, portability, public administration and accessibility**
- **Promote the full and active participation of all Canadians in Canada's social and economic life**
- **Work in partnership with individuals, families, communities, voluntary organizations, business and labour, and ensure appropriate opportunities for Canadians to have meaningful input into social policies and programs**

Sustaining social programs and services

- **Ensure adequate, affordable, stable and sustainable funding for social programs**

Aboriginal peoples of Canada

For greater certainty, nothing in this Agreement abrogates or derogates from any Aboriginal treaty or other rights of Aboriginal peoples, including self-government.

Encouraging New Mindsets and Working Relationships

SUFA specifies a number of commitments and administrative guidelines that governments have agreed to respect in the course of doing their work, but fulfilling the potential of the Agreement will require much more than this. It will require us, as public servants, to address how we work with colleagues in our own government and with our counterparts in other governments. It will mean working more cooperatively and collaboratively, and utilizing all of our collective talents and resources in the service of Canadians.

As already indicated, the practice of collaboration and cooperation between governments is not a new feature of intergovernmental relations. It is the hallmark of the intergovernmental relations that led to Canada's existing social union. Although it does not always attract much media or public attention, extensive cooperation and collaboration does take place between governments. For example, between April 11, 1999, and March 31, 2000, there were 61 federal-provincial-territorial meetings covering almost all fields of governmental activity: 26 of these meetings were among senior officials and 35 among ministers.[4] In addition to these formal meetings there are innumerable informal intergovernmental contacts and day-to-day communications between public servants as part of doing business. The Social Union Framework Agreement, however, is an important new development in intergovernmental relations because it consolidates these good intergovernmental practices and strengthens the commitment of governments to them.

In cases where there are conflicts with the provinces and the territories it can be tempting to see issues in terms of "us versus them" and lose sight of our shared goal – serving the needs of Canadians. Remember that each province has an obligation to serve the interests of citizens within its jurisdiction, and in a country as large and diverse as ours, the citizens of each province or region may have different social policy needs. It is therefore important to respect provincial and territorial legislative powers, positions and objectives. Changes to existing federal social policies, or the introduction of new policies, can have a profound impact on the lives of Canadians, and have significant implications for provincial policies and programs. Again, it is critical that we develop working relationships with our colleagues and counterparts in other governments that are defined by mutual respect and cooperation. Just as a marriage contract cannot ensure a successful marriage, or a business contract a successful partnership, SUFA by itself cannot ensure successful intergovernmental cooperation and collaboration. We must all make an effort to bring its intent to life in our daily work.

[4] "Governmental Interdependence in Canada" -- Notes for an address by the Honourable Stéphane Dion, President of the Privy Council and, Minister of Intergovernmental Affairs, Canadian Study of Parliament Group Conference, Ottawa, Ontario, June 11, 2000

IN SOCIAL POLICY AND PROGRAM AREAS

What Does SUFA Mean to Me as an Analyst, a Manager, or if I Work in a Region...?

For public servants who work in social policy or program areas, it is important to ensure that you and your department are respecting not only the principles of SUFA but its specific provisions. These provisions will require different responses from different people within your organization. For example, some provisions of SUFA may relate to the work of middle managers. Consider the provision that governments make "...eligibility criteria and service commitments for social programs publicly available." However, you will find that most of SUFA's provisions require that issues be addressed by the most senior public servants within a department or agency, if not by the minister to which that organization reports. This is the case, for example, with provisions that require the Government of Canada to provide "due notice" as a result of significant funding changes in existing social transfers. But in each of these cases, officers and analysts also have an important role to play. It is their job to ensure that their superiors have been sufficiently briefed on how SUFA's provisions relate to their work, and to ensure that SUFA's requirements have been factored into relevant analyses and planning. All staff and management who work in social policy and program areas have an important role to play in ensuring that their colleagues are aware of SUFA, that its principles and provisions penetrate their organization and are taken into account in their day-to-day operations.

Successful implementation of SUFA will require active communication that spans ranks, regions and headquarters. As a general rule, before acting upon a provision of the Agreement, ensure that there is communication and coordination within your department or agency. For example, if you work in a region, you will want to coordinate with your headquarters before taking action. If you are at all uncertain about how the provisions of SUFA relate to you, your work, or your organization, seek guidance from the staff in your organization who specialize in federal, provincial and territorial relations. If you still require further assistance, refer to the list of resources and contact names provided in section 8 of this document.

How do I Fulfil the Specific Provisions of SUFA?

This section explores some of the provisions of SUFA that are of most relevance for public servants. It is divided into five subsections, each of which addresses one of the following themes:

- Working in Partnership for Canadians: Collaborative Practices and the Federal Spending Power
- Involving Canadians
- Mobility
- Dispute Avoidance and Resolution
- Informing Canadians – Public Accountability and Transparency

Each subsection is introduced and is then separated into two columns (see Figure 1). The left column lists provisions of SUFA taken directly from the Agreement (these are printed in italics). The bullet points below these provisions indicate probing questions designed to help you think through their implications. The number that follows each provision provides a cross-reference to the full text of SUFA which appears in Appendix III.

In the right column, directly across from the SUFA provisions and questions which appear in the left column, are some suggested actions for your consideration. If there is no action listed for a given provision, this does not mean that none is required. On the contrary, it means that the appropriate actions will depend on the department or unit in question. Indeed, governments, social sectors and organizations are still working out how best to fulfil the provisions

FIGURE 1

SUFA Provisions and Questions to Consider	*Suggested Actions*
SUFA provision (#) Probing question...	Suggested action, if applicable.

of the Agreement, and these efforts will generate new knowledge and experiences that will enrich the guidance provided in this document.

When reading either column, you may encounter terms and phrases whose meaning is not objectively clear. If there is a definition for such terms, it is provided in the Glossary of Terms that appears in Appendix I. However, you will find a number of terms and phrases, such as "major change" and "substantially affect," that have not been defined. Interpreting these terms too broadly could generate unnecessary work. However, reading them too narrowly could exclude valid items and undermine the spirit of the Agreement. Again, like many aspects of SUFA, there is no simple formula that can be applied. As part of SUFA's provisions, all terms should be read in light of the spirit of the Agreement. Ultimately, determining their appropriate usage and application will be situation specific and will require substantive dialogue within organizations and possibly with the Privy Council Office.

At the end of each columned subsection, a short case study is provided. Because SUFA is a relatively new agreement, some of these cases predate SUFA. Nevertheless, they all show how organizations are working to advance the spirit of the Agreement, and they highlight some of the lessons learned to date.

Be aware that this section of the document *does not* address SUFA in its entirety. It should therefore be viewed as complementary to, and not a substitute for, the full Agreement. As a result, we strongly recommend that you read the full text of SUFA, as provided in Appendix III of this document.

Working in Partnership for Canadians:
Collaborative Practices and the Federal Spending Power

Collaborative Practices

One of the most important principles of SUFA is that governments must work together in order to preserve and improve the quality of social programs and services in priority areas such as post-secondary education, health, and children's needs. However, governments must also be able to identify and pursue priorities that are consistent with their respective mandates. Both of these objectives can be achieved through joint planning among governments: sharing information about trends, emerging issues, problems, potential solutions, priorities and strategies. These activities can

- promote a shared understanding of issues;
- generate awareness of other governments' priorities; and
- help governments identify joint priorities that are suitable for collaborative action.

Effective practices for sharing information with provincial and territorial governments should be established over time, building on a shared knowledge and reflecting mutual respect and trust. A critical aspect of fostering mutual respect and trust with provincial/territorial governments is to ensure that there are open lines of communication and a commitment to a reciprocal partnership. This may mean using the existing networks within your department that are responsible for intergovernmental relations and ensuring that any significant developments in your policy area are communicated to provincial and territorial governments. You should also use these networks to ensure that you are informed of similar developments in the provinces and territories. By learning from each other we can make the best use of finite resources and ensure optimal delivery of service.

> Federal, provincial and territorial governments are developing together the National Children's Agenda.
>
> *Speech from the Throne to open the Second Session of the Thirty-Sixth Parliament of Canada.*

The Federal Spending Power

The federal spending power permits the federal government to make payments to people, institutions or provincial governments in respect of matters over which the provincial and territorial governments have exclusive legislative authority. This power is used as a vehicle to distribute tax dollars, to address regional disparities, to promote equality of opportunity, and to pursue Canada-wide objectives. A constitutionally legitimate instrument, the spending power has enabled governments to introduce innovative social programs such as medicare. While this power has been integral to the development of Canada's social union, critics raise concerns that it has been used to illegitimately influence areas of exclusive provincial jurisdiction.[5]

Creating A "No Surprise" Environment

It is important to emphasize that the provisions which appear in this section are not simply technical or administrative requirements. A particular effort needs to be made to respect and foster the principles of collaboration with provincial and territorial governments. In addition to meeting the specific provisions of notice and consultation, each order of government must work to create a "no surprise" environment. In order to achieve both these goals, you should ensure that there is an agreed understanding with your counterparts in provincial/territorial governments as to what constitutes providing "notice" and "consultation." There can be no uncertainty on this point. The objective here is to ensure that governments have a shared understanding of what each of these procedures includes: it must be clear to all parties involved when a government is carrying out communications with the intention of "giving notice" or engaging in "consultation" in accordance with SUFA. The form notice should take (e.g., registered letter or meeting), and from whom and to whom notice should be provided (e.g., between deputy ministers or ministers), is situation specific.

[5] A more complete discussion of the federal spending power is provided in Ronald Watts, The Spending Power in Federal Systems (Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1999).

For additional information on this or other issues that arise in this subsection, you will want to contact the people in your organization responsible for federal, provincial and territorial relations. And if you still require further information, please refer to the list of contacts provided in section 8 of this document.

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
Undertake joint planning to share information on social trends, problems and priorities and to work together to identify priorities for collaborative action.(27)	Share appropriate information with provincial and territorial governments about trends, emerging issues, challenges, potential solutions, priorities and strategies. Work to strengthen processes and mechanisms for information-sharing and joint planning. Practices for sharing information should be established over time, include open lines of communication and a commitment to reciprocal partnership.
Collaborate on implementation of joint priorities when this would result in more effective and efficient service to Canadians, including as appropriate joint development of objectives and principles, clarification of roles and responsibilities, and flexible implementation to respect diverse needs and circumstances, complement existing measures and avoid duplication.(28)	Where governments have agreed on priorities for collaborative action, work with provincial and territorial governments to meet these commitments. Again, ensure there is communication and coordination across your department or agency.
Reciprocal notice and consultation *In a manner consistent with the principles of our system of parliamentary government and the budget-making process, governments therefore agree to:* *Give one another advance notice prior to implementation of a major change in a social policy or program which will likely substantially affect another government.* (29)	
• Is there a "major change" in a social program that will likely substantially affect another government?	Federal departments and agencies leading such work should ensure that clear notice of changes is provided to relevant governments. Provide notice early enough that affected provincial/territorial governments have a reasonable amount of time to prepare for the impact of the change, and ensure that the person giving notice within your organization shares a common and clear understanding with his or her counterpart(s) in other governments as to what constitutes "advance notice" under SUFA.

Give thought to the best method of providing "advance notice," and who is the most appropriate person to perform this task. It is also recommended that your department or agency develop a method of acknowledgement that would be used to signal that advance notice has been received by the other party. This would avoid situations in which one party genuinely believes that they provided advance notice but the receiving party did not recognize the communication as providing such notice.

If another provincial/territorial government makes a major change in a social program that will likely substantially affect the federal government, advance notice should be received from that government, and there should be an acknowledgement that you have received such notice.

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
Offer to consult prior to implementing new social policies and programs that are likely to substantially affect other governments or the social union more generally. Governments participating in these consultations will have the opportunity to identify potential duplication and to propose alternative approaches to achieve flexible and effective implementation. (30) • Are you developing a *new* program that is likely to substantially affect other governments or the social union more generally?	Federal departments and agencies should ensure that an offer to consult is provided to provincial/territorial governments *prior* to implementing a new social policy or program. This offer to consult must be provided early enough that the suggestions of affected governments can be duly considered and integrated as appropriate. Provincial and territorial governments may put forward their own proposals and ideas. To help support this process, keep channels of communication and consultation open and ensure that input and suggestions receive full and genuine consideration. Consider preparing a report that outlines how the proposed new program might affect other provincial/territorial governments' policies and programs. This would help other provincial/territorial governments assess the impact of the proposed program and help your organization prepare for their response. Conversely, if a provincial or territorial government plans to implement a program that will substantially affect the federal government or social union, an offer to consult should be extended to the federal government. If you are consulted, your department or agency should identify potential duplication, explore alternative approaches that may improve implementation, and acknowledge that you received an offer to consult.

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
Aboriginal peoples *Governments will work with the Aboriginal peoples of Canada to find practical solutions to address their pressing needs.* (32)	
• What steps are being taken to work with Aboriginal peoples to address their needs?	A variety of work is currently being undertaken on a range of issues. Additional information sources are available in the *Further Resources* section of this document.
Funding predictability **(see the figure provided in Appendix II)** *The Government of Canada will consult with provincial and territorial governments at least one year prior to renewal or significant funding changes in existing social transfers to provinces/territories, unless otherwise agreed...* (35)	
• Does this involve *the renewal or a significant change* to an existing social transfer to the provinces or territories?	If so, the federal departments and agencies leading this work should ensure that provincial and territorial governments are consulted *at least* one year prior to renewal or significant change to existing social transfers (unless otherwise agreed).
• Is the consultation process open and genuine?	When consulting, keep channels of communication open, and ensure that input from provincial/territorial governments is given full and genuine consideration.

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
The Government of Canada ...will build due notice provisions into any new social transfers to provincial/territorial government. (35) • Does this involve a new social transfer to the provinces and territories?	If so, the federal departments and agencies leading this work should ensure that due notice provisions are built into any new social transfers to provinces and territories. Ensure that the person giving or receiving notice within your organization shares a common and clear understanding with his or her counterpart as to what constitutes "due notice provisions" under SUFA. It is also recommended that a shared method of *acknowledgement* be developed that can be used to signal that advance notice has been received. This would avoid situations in which one party genuinely believes that it provided advance notice but the opposite party did not recognize the communication as providing such advance notice.
New Canada-wide initiatives supported by transfers to Provinces and Territories *Work collaboratively with all provincial and territorial governments to identify Canada-wide priorities and objectives.* (36)	Canada-wide priorities and objectives fall within the areas of health, post-secondary education, social assistance or social services. If planning to identify Canada-wide priorities and objectives, ensure that this is done in collaboration with all provincial and territorial governments. As a first step, contact and coordinate with the staff within your department or agency responsible for federal, provincial and territorial relations. For more information on these commitments, see "The Race for the Top Model"[6] released by the Minister of Intergovernmental Affairs and the Minister of Justice on February 5, 1999.

[6] http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/english/viewdoc.asp?url=/aia/english/press/release/19990205.htm

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
[Do] *not introduce new* [Canada-wide] *initiatives* [in health care, post-secondary education, social assistance and social services that are funded through intergovernmental transfers, whether block-funded or cost-shared] *without the agreement of a majority of provincial governments.* (37)	Work collaboratively with provincial and territorial governments to develop principles and objectives. When introducing new Canada-wide initiatives in these areas that are funded through intergovernmental transfers, the broadest possible consensus should be sought. In each instance, the support of six provinces is necessary (but not necessarily sufficient) for the introduction of a new Canada-wide initiative. Judgement will be required to determine whether the support from these provincial governments is sufficient for the federal government to proceed with an initiative. For more information, contact and coordinate with the staff within your department or agency responsible for federal, provincial and territorial relations.
The Government of Canada and the provincial/territorial governments will agree on an accountability framework for [new Canada-wide initiatives in health care, post-secondary education, social assistance and social services that are funded through intergovernmental transfers, whether block-funded or cost shared]. (40)	Work with provinces and territories to develop a joint accountability framework that is consistent with SUFA's provisions concerning accountability and transparency. For further information, see the section of this document entitled "Informing Canadians: Public Accountability and Transparency."
Direct federal spending *Another use of the federal spending power is making transfers to individuals and to organizations in order to promote equality of opportunity, mobility, and other Canada-wide objectives* (42a).	
When the federal government introduces new Canada-wide initiatives funded through direct transfers to individuals or organizations for health care, post-secondary education, social assistance and social services, it will, prior to implementation, give at least three months' notice and offer to consult. (42b)	Federal departments and agencies leading this work should ensure that clear notice of new Canada-wide initiatives is provided to relevant governments. Ensure that you and your counterparts share a common and clear understanding as to what constitutes "notice" under SUFA. It is also recommended that you develop a method of *acknowledgement* that would be used to signal that advance notice has been received.
Governments participating in these consultations will have the opportunity to identify potential duplication and to propose alternative approaches to achieve flexible and effective implementation. (42b)	Ensure that there are open channels of communication and consultation, and that there are adequate time allowances to ensure that governments' input and suggestions receive full and genuine consideration.

A Case Study on Working in Collaboration:
The Advisory Committee on Health Infostructure

Overview

Created in June 1999 at the behest of the deputy ministers of Health, and following the release of the final report in February 1999 of the federal Advisory Council on Health Infostructure, the Federal/Provincial/Territorial Advisory Committee on Health Infostructure (ACHI) allows governments to jointly address policy, planning and implementation issues related to a national health infostructure. The ACHI promotes and facilitates the sharing of research, best practices, coordinated action, collaboration and integration of health infostructure work among all jurisdictions. The ACHI has created five specialized working groups to address the key policy and operational areas of a national health infostructure: strategic planning, protection of personal health information, telehealth, electronic health records and health surveillance. The working groups are composed of members from every province and territory, physician health advisors and non-governmental organization (NGO) representatives. Specific membership varies over time, depending on requirements. Health Canada, through its Office of Health and the Information Highway, finances and manages a secretariat for the ACHI, providing both policy analysis and logistical services. The ACHI budget is split 80 per cent provinces/territories and 20 per cent federal government. Agreement is based on consensus; meetings are minuted and decisions are shared widely among jurisdictions (eventually via the Health Canada/ACHI Web site).

How It Is Being Done

Significant research, both policy and operational, has been carried out during the past 20 months. A key document, the *Blueprint and Preliminary Tactical Plan for a National Health Infostructure*, has been produced. Work is ongoing on a draft resolution on privacy harmonization, and research is underway on issues of telehealth, health surveillance, and electronic health record implementations across Canada and internationally. Among the challenges facing the ACHI is the need for members to reflect their provincial/territorial viewpoints while still maintaining effective collaboration "from a national perspective." Given the "fluidity" of the health care environment across jurisdictions, this can lead to stimulating discussions. Another challenge is that of reconciling the various stages reached by different provinces and territories in developing and implementing health infostructure initiatives. Since a "national" health infostructure is by definition a "multi-jurisdictional" entity, any provincial or territorial variations in the development of these initiatives should be addressed collaboratively.

What Can Be Learned

From the very outset, the mandate and objectives of the ACHI were developed jointly and collaboratively by federal, provincial and territorial governments. Future directions are being developed in the same way. Committee deliberations are open and transparent: members are kept fully informed by the Secretariat and all research is shared. Committee and Working Group budgets are per-capita based, allowing smaller provinces and territories to participate on an equal footing. By reporting to the deputy ministers of Health, ACHI is directly connected to the decision centres. At the end of the day members know they will need to "walk the talk," and this accountability has resulted in a truly participative process and very rich and "relevant" input from all health jurisdictions.

Contact

Jean-Claude Barre
Senior Policy Advisor
Office of Health and the Information Highway,
Health Canada
Phone: (613) 954-9111
Fax: (613) 952-3226
E-mail: Jean-Claude_Barre@hc-sc.gc.ca

Canadians want to be consulted more frequently and to be assured that decision-makers are genuinely considering their views. In the 1999 Speech from the Throne, the Government clearly indicated its commitment to engage Canadians more in the policy-making process. SUFA's commitment to promote the involvement of the public is consistent with the government's ongoing strategy to ensure that Canadians have a meaningful and effective say in the decisions that affect their lives.

Canadians can provide valuable input into the various stages of governments' work, including the development, design, and evaluation of public policies, programs and services. The extent to which they are involved can also range from reviewing information, to providing feedback or sharing in the decision-making process. Managers will need to be sensitive to what groups or individuals are "engaged" (citizens, stakeholders, NGOs, Aboriginal people, etc.), to what extent they are engaged, and the stages of the process in which they are engaged. To gain further guidance on how to involve Canadians, review the federal government's forthcoming *Policy Statement and Guidelines on Consulting and Engaging Canadians*, and your own department's guidelines and policies on the topic, if available.

Involving Canadians: Intergovernmental Considerations

When conducting engagement initiatives, it is also important to pay attention to the principles behind SUFA's section on collaborative practices. As part of a commitment to establishing collaborative relationships with other orders of government, it is essential that there is communication and coordination with provincial and territorial governments in designing and conducting citizen engagement activities in areas where there are intergovernmental considerations. SUFA applies to social policies and programs, specifically in the areas of health care, social services and social assistance, post-secondary education, training, and labour market development. For these and other areas involving significant intergovernmental considerations, federal officials should follow the "Guidelines for Consultation and Engagement Activities with Intergovernmental Considerations" in the new policy statement and guidelines referred to above, and take special notice of the guidelines for joint initiatives with other governments and initiatives conducted only by the federal government.

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
Promote the full and active participation of all Canadians in Canada's social and economic life.(8)	
• Does this principle guide the overall development and assessment of your social policies?	Apply this principle widely to the stages of policy, program and service development and assessment that can benefit from public involvement.
Work in partnership with individuals, families, communities, voluntary organizations, business and labour, and ensure appropriate opportunities for Canadians to have meaningful input into social policies and programs. (9)	
• Does this principle guide the overall development and assessment of your social policies?	For guidance, see the forthcoming federal *Policy Statement and Guidelines on Consulting and Engaging Canadians.* For information on approaches to involving Canadians, see the forthcoming CCMD-PCO publications *Engaging Canadians* and *Consulting Canadians.*
Ensure effective mechanisms for Canadians to participate in developing social priorities and reviewing outcomes. (22)	
• What are the provisions for involving Canadians in developing social priorities and reviewing outcomes? • Is this an activity with intergovernmental considerations?	Federal departments and agencies should put user-friendly mechanisms in place to allow Canadians to participate in developing social priorities and reviewing outcomes and they should work with provincial and territorial counterparts to ensure that appropriate mechanisms are in place in each policy sector. Review the forthcoming CCMD-PCO publications *Engaging Canadians* and *Consulting Canadians* for approaches, tools and good practices for public involvement.
• Are provincial/territorial governments (or departments within my government) conducting engagement activities in your area of responsibility? • Are there opportunities for conducting engagement initiatives in collaboration with provincial/territorial governments or departments?	If you are planning to engage Canadians in an area that is a joint priority or objective with provincial or territorial governments, *at a minimum* you should communicate your plans to these governments in order to keep them informed, to avoid duplication and overlap, to ensure that your efforts are mutually reinforcing, and to capitalize on opportunities for cooperation. For guidelines on engagement activities with intergovernmental considerations see the forthcoming federal *Policy Statement and Guidelines on Consulting and Engaging Canadians.*

A Case Study on Involving Canadians:
The Canada Pension Plan Review

Overview

The Canada Pension Plan (CPP) was established in 1966. By the 1990s, many observers were concerned that the CPP was not sustainable, and in 1995, the chief actuary of the plan projected that it would run out of funds by 2015 if it was not redesigned.

Recognizing the need for changes in the program, the federal departments of Finance and Human Resources Development initiated a review process, first establishing a joint secretariat and then inviting provincial officials to participate. The goals of the process were to inform the public about the challenges facing the CPP and to obtain public input to help guide the redesign of the plan.

Close cooperation among federal, provincial and territorial officials was essential to the success of the review process. The review established a mandate to reform the CPP: with the support of a two-thirds majority of the provinces, new legislation was developed, responding to input from the public. CPP reforms were passed by Parliament in 1997 and took effect in 1998.

How It Was Done

A concise information paper was released jointly by the federal and provincial governments in February 1996 to provide information about and focus debate on the future of the CPP. The public was also informed through a media strategy, a toll-free telephone number and an Internet site.

Between April and June, 33 public meetings were held across the country. A member of Parliament represented the government at every session; this signalled its interest in, and commitment to, the consultations. Senior public servants, local MPs, and provincial and territorial legislators also attended the hearings. Experts, the general public, and organizations (seniors, business, labour, and social action groups) were invited to address the issues raised in the information paper in formal presentations and informal dialogue. Particular efforts were made to attract groups representing youth and people with disabilities. Some groups indicated that they would have preferred a less-condensed timeline to give them more time to consult with their memberships.

Findings from the meetings, which provided perspectives from every region, were communicated to all organizers across the country. In June 1996, a report on the consultations was presented to ministers and the public. The review influenced the redesign of the program; for example, it showed that Canadians wanted to preserve the CPP and helped ensure that adverse effects of pension reform did not fall too heavily on specific groups.

What Can Be Learned?

- Federal, provincial and territorial officials collaboratively developed the process and analysed the findings. Their joint effort contributed to the legitimacy and efficiency of the process.
- The lead role of a Government MP and the participation of legislators from various parties meant that the review process was taken seriously and viewed as non-partisan.
- Informal discussions can be as informative as formal presentations. For example, the informal question periods that followed formal presentations proved very valuable.

Contact

Jean-Michel Catta
Chief, Consultations and Media Relations
Consultations & Communications
Department of Finance
Tel: 613-947-7255,
Fax: 613-943-0938
E-mail: catta.jean-michel@fin.gc.ca

Mobility

In the knowledge-based economy, it is important that governments work together to ensure that Canadians have the mobility to pursue educational opportunities, to employ their valuable skills, and to have access to essential services throughout the country. Indeed, as SUFA declares, "All governments believe that the freedom of movement of Canadians to pursue opportunities anywhere in Canada is an essential element of Canadian citizenship." These provisions are aimed at ensuring that Canadians have the unhampered ability to move anywhere in Canada without fear of losing access to programs that meet their health and social needs, and that there will be equal recognition of their occupational qualifications. The Agreement does this by stating that new social policy initiatives will create no new barriers, that federal, provincial and territorial governments will eliminate residency barriers not consistent with SUFA, and that federal, provincial and territorial governments will ensure compliance with the mobility provisions of the Agreement on Internal Trade (AIT) by July 2001.[7]

In the 1997 Speech from the Throne, the Government of Canada committed to

"...continue to protect and promote unhampered social mobility between provinces and access to social and other benefits ... and to work with the provinces to identify new and mutually agreed approaches."

[7] In 1994, the AIT was signed in order to reduce and eliminate barriers to the free movement of goods, services, people and investments in Canada. When SUFA was signed, the July 1, 2001, deadline for full compliance with Chapter 7 of AIT was set. Chapter 7 is intended to overcome interprovincial barriers that workers face: residency requirements to work or obtain licences; licensing practices that are unnecessarily prolonged or are costly for out-of-province workers; and lack of recognition for qualifications obtained in another province.

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
Governments will ensure that no new barriers to mobility are created in new social policy initiatives. (13)	Note, this provision is not intended to apply to measures such as differences in tax rates or benefit levels, or special programs to assist particular groups or regions.

• Are you developing a new policy initiative or amending an existing policy/program?
  • If yes, are new barriers to mobility created by this policy initiative? For example:[8]
  • Are there eligibility criteria or procedures that would constrain access to social programs?
  • Would the new initiative create barriers for persons who move from one part of Canada to another?
  • Are there measures in place that might offset the effect of a residency-based barrier?
	If the answer to any of these questions is yes, you may be creating a barrier to mobility. For additional information or guidance, contact Human Resources Development Canada's (HRDC) Federal-Provincial Relations Directorate at 819-953-3262 (phone) or 819-953-4701 (fax).

Governments will eliminate, within three years, any residency-based policies or practices which constrain access to post-secondary education, training, health and social services and social assistance... (14)	While it is important to be aware of this provision of SUFA, you do not need to address this provision directly. A federal strategy has been implemented to identify and address these barriers. For additional information or guidance, contact HRDC's Federal-Provincial Relations Directorate at 819-953-3262 (phone) or 819-953-4701 (fax).
Governments are also committed to ensure, by July 1, 2001, full compliance with the mobility provisions of the Agreement on Internal Trade by all entities subject to those provisions, including the requirements for mutual recognition of occupational qualifications and for eliminating residency requirements for access to employment opportunities. (16)	You may not need to address this provision. The select organizations to which this provision applies (federally, this includes Human Resources Development Canada, Indian and Northern Affairs, and Health Canada) should already be familiar with this requirement and be taking steps to address it. For further information, please see the document published by the Forum of Labour Market Ministers: *Guidelines for Meeting the Obligations of the Labour Mobility Chapter*[9].

[8] These questions have been drawn from *Government of Canada Report to the Ministerial Council on Social Policy Renewal: Improving the Mobility of Canada*, March 31, 2000.

[9] http://www.hrdc-drhc.gc.ca/stratpol/socpol-old/mobility/guide/guide_e.html

A Case Study on Implementing Mobility Commitments in Saskatchewan

Overview

SUFA requires jurisdictions:

- to ensure that no new mobility barriers are created in new social policy initiatives;
- to review and eliminate, within three years, residency-based policies or practices that constrain access to post-secondary education, training, health and social services and social assistance unless they are reasonable and consistent with SUFA principles and to report to the Ministerial Council annually; and,
- to ensure compliance with the mobility provisions of the Agreement on Internal Trade by July 1, 2001, as stated within SUFA.

How It Is Being Done

Saskatchewan has undertaken work on three fronts to meet its mobility commitments under SUFA:

1) In policy documents provided to Cabinet and in proposals for legislation and regulatory changes, social program departments will be required to identify implications for SUFA mobility commitments to avoid residency-based policies that constrain access and to comply with mobility provisions in the Agreement on Internal Trade that are referenced in SUFA.
2) An interdepartmental review was undertaken of all programs within the five sectors identified under SUFA's mobility section, including provincially delivered and third-party delivered services, to identify residency-based policies or practices that may constrain access to services. Two residency-based policies were eliminated as a result of SUFA: restrictions on loans made under the Saskatchewan Student Loans Program for study at post-secondary educational institutions in other provinces were eliminated, and social housing authorities funded under the province's Social Housing Program will no longer be permitted to impose minimum residency periods as a requirement of eligibility. The use of provincial quotas as part of an interprovincial arrangement to cost-share the Western College of Veterinary Medicine was judged to be reasonable and consistent with the principles of SUFA, as it is essential to the continued existence of the College and consistent with practice across Canada.
3) The timetables for work with third-party regulatory bodies and professional associations on the mobility provisions of the Agreement on Internal Trade were adjusted in view of the July 1, 2001, deadline.

What Can Be Learned

Three important lessons can be learned from mobility implementation efforts in Saskatchewan:

1) Third-party delivery agencies should be involved in implementation. In some sectors, mobility and residency policies are often substantially shaped by third-party agencies that deliver services under provincial responsibility. A broad initiative to review mobility policies should involve the third parties to ensure "buy-in" to facilitate implementation.
2) In many areas, labour mobility compliance requires implementation through third-party regulatory bodies and professional associations, which set professional and trade standards and which do not necessarily view enhanced mobility as a priority or in their interest. The extent to which the political will exists within various governments to compel compliance remains to be seen.
3) In establishing what are "reasonable" residency-based policies and practices, there is limited information on existing policy and practices among jurisdictions. Additionally, jurisdictions vary in the degree to which they are willing to work towards consistency in criteria for determining "reasonableness."

Contact

Eric Johansen
Intergovernmental Officer,
Intergovernmental and Aboriginal Affairs
Tel: (306) 787-6356 Fax: (306) 787-7317
E-mail: EJohansen@iaa.gov.sk

Dispute Avoidance and Resolution

The provisions on dispute avoidance and resolution are a logical extension of SUFA's overall goal of achieving a more collaborative policy-making process. These provisions set out principles to avoid disputes and to guide the design of dispute settlement processes in the sectors that are subject to SUFA. The provisions in this subsection apply to the SUFA commitments on mobility, intergovernmental transfers, interpretation of the Canada Health Act principles, and, as appropriate, any new joint initiative. Federal, provincial and territorial governments may act on these provisions if they believe that another such government has not respected commitments made in these sections of the Agreement.

SUFA emphasizes the need to develop non-adversarial processes to avoid and resolve disputes. In many cases, this can be achieved by fulfilling commitments in other sections of SUFA that relate to information-sharing, joint planning, collaboration, and advance notice and consultation.

The provisions on dispute avoidance and resolution apply to a range of policy sectors, so the suggestions in this section of the document should be incorporated into the processes that are evolving in each sector. Work pertaining to the provisions within this part of the Agreement continues to evolve, making it difficult to provide specific suggested actions. This is especially true of the provisions pertaining to dispute resolution. As a result, only general guidance is provided in this subsection. For up-to-date guidance on these provisions, it is recommended that you contact the staff within your organization responsible for federal, provincial and territorial relations.

SUFA Provisions and Questions to Consider

Governments are committed to working together and avoiding disputes through information-sharing, joint planning, collaboration, advance notice and early consultation, and flexibility in implementation. (45)

Respecting existing legislative provisions, mechanisms to avoid and resolve disputes should:

- *Be simple, timely, efficient, effective and transparent*
- *Allow maximum flexibility for governments to resolve disputes in a non-adversarial way*
- *Ensure that sectors design processes appropriate to their needs.* (43)

- *Provide for appropriate use of third parties for expert assistance and advice while ensuring democratic accountability by elected officials.* (43)

Suggested Actions

Federal departments and agencies should work with provincial/territorial governments to develop commonly understood approaches and mechanisms for exchanging relevant information-sharing, joint planning, providing advance notice, and undertaking consultations.

Give particular attention to these commitments in other sections of SUFA.

Federal departments and agencies should work with their counterparts in social policy sectors to develop and put in place, as required, effective dispute avoidance and resolution mechanisms that meet these criteria.

Identify a list of third-party candidates that are suitable for providing expert assistance. Credibility of candidates is a critical consideration.

Before contacting third parties, consider consulting the staff responsible for federal, provincial and territorial relations within your organization.

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
Sector negotiations to resolve disputes will be based on joint fact-finding:	Work with provincial/territorial governments to establish an agreed-upon process for conducting joint fact-finding. Issues that should be considered are: • how joint fact-finding will be initiated; • how it will be conducted; and, where appropriate, • how it will be acted upon.
• *A written joint fact-finding report will be submitted to governments involved, who will have the opportunity to comment on the report before its completion.*	Third-party reports should not be made public by one party without advance notice and an opportunity for consultation.
• *Governments involved may seek assistance of a third party for fact-finding, advice, or mediation.*	Work with provincial/territorial governments to establish agreed-upon procedures for consulting third parties for the purpose of fact-finding, advice and mediation.
• *At the request of either party in a dispute, fact-finding or mediation reports will be made public.* (46)	Act in the spirit of collaboration, transparency and openness for the purpose of resolving the dispute in a non-adversarial manner.
Each government involved in a dispute may consult and seek advice from third parties, including interested or knowledgeable persons or groups, at all stages of the process. (48)	Federal, provincial and territorial governments have the right to use a third party, at any time they deem it necessary. The determination of when and how to involve third parties is at the discretion of each government.

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
Governments will report publicly on an annual basis on the nature of intergovernmental disputes and their resolution. (49)	
• What is the justification for claiming that a dispute has occurred or been resolved?	There is no formula for deciding that a dispute has occurred or been resolved. This determination is situation specific and must be formed through prudent evidence-gathering and analysis, as well as communication and coordination with superiors and the staff in your organization responsible for federal, provincial and territorial relations.
• How are we tracking and reporting intergovernmental disputes? • How are we tracking and reporting on the *resolution* of intergovernmental disputes?	Ensure that your department or agency is maintaining accurate records of disputes that arise, and how they are resolved. If reporting channels are not clear, seek guidance from your superior.

A Case Study on Dispute Avoidance:
The Homelessness Initiative

Overview

In March 1999, the federal government appointed the Minister of Labour, Claudette Bradshaw, as a federal coordinator to respond to growing concerns regarding homelessness. The Minister consulted broadly with provincial ministers, municipal officials, and the Canadian public. Federal officials consulted bilaterally with their counterparts in most affected provinces. Following these consultations, it was announced on December 17, 1999, that the Cabinet had decided to invest $753 million over three years to enhance existing programs and establish a demonstration program, the Supporting Communities Partnership Initiative (SCPI).

While the provinces received three days' formal notice of this announcement, governments disagreed about what constitutes appropriate notice under SUFA. Some provincial officials believed that SUFA required more advance notice, whereas federal officials believed their consultations with provinces and provision of three months' notice *before implementation* satisfied the Agreement. This produced tensions between the federal government and some provincial governments. However, further significant disputes were avoided in this area as governments successfully refocused their efforts to develop and implement the homelessness initiative.

How It Is Being Done

Consistent with SUFA, the Cabinet decision left details of implementation to be determined through intergovernmental consultation. After the Cabinet decision, federal officials held open and concrete discussions with their provincial and territorial counterparts on the priorities for federal resources. In early 2000, bilateral discussions took place at the ministerial and civil service levels to design the policy and decide how funds would be distributed.

Representatives of all governments collaborated, shared information and demonstrated flexibility, and the consultation process altered the program. For example, in response to provincial concerns, the distribution of SCPI funds was modified to include an allocation beyond the ten cities with the largest homelessness problem, and the allocation formula was modified. As a result of the consultations, the final character of the homelessness initiative is a synthesis of ideas from the federal and provincial governments.

What Can Be Learned

The homelessness initiative shows that federal-provincial tensions can be avoided. Among the factors contributing to this outcome are the following:

- Cabinet's commitment and the resources it directed to homelessness helped enable public servants to proceed in a positive way.
- Officials from all governments worked collaboratively and shared information.
- It is important to have a multilateral forum to air differences: the absence of such a forum in this case was an impediment to progress.
- It is important that officials in different governments share a common and clear understanding of what constitutes "due notice provisions" and when notice is required.
- The shared understanding of the urgent need to address this public policy problem allowed federal/provincial/territorial officials to make progress, although some provincial officials continue to question the process.
- All governments were flexible and made compromises. For example, the federal government remained committed to its overall objectives but was flexible about recognizing in-kind contributions, reporting methods, and other provincial concerns.

Contact

Ms. Deborah Carson Tunis
Director, Social Policy Development,
Human Resources Development Canada
Tel: (819) 953-8030
Fax: (819) 953-9516
E-mail: deborah.tunis@spg.org

Informing Canadians:
Public Accountability and Transparency

Canadians expect social policies to be responsive to their changing needs and to represent a responsible use of tax dollars. They also expect that the social policy process will be open and that there will be clear lines of accountability. To this end, the commitments of SUFA seek to improve the accountability of governments to their constituents, not government-to-government accountability. They help ensure that Canadians are better informed about government programs and their performance, and that they have access to methods for appealing administrative decisions as well as opportunities to register complaints about access to services and programs. These are critical elements of the continuous improvement process, elements that will help foster greater trust and credibility with Canadians.

Under SUFA, federal, provincial and territorial governments are committed to increasing transparency and accountability to the Canadian public on social policy outcomes so that Canadians can assess the performance of social programs. Key principles include:

- monitoring;
- measuring and reporting on social policy outcomes;
- sharing best practices;
- using third parties to help assess progress; and
- explaining the respective roles and contributions of governments and partners.

The accountability commitments of SUFA are consistent with the implementation of results-based management that applies across all federal departments and agencies. In this respect, SUFA's accountability provisions affect all government departments and agencies involved in social policy, with respect both to their own programs and to joint initiatives with provinces and territories. The essence of these commitments is that they are results-based, open and transparent. When approaching these commitments, consider four steps:

1) identifying key result commitments;
2) measuring performance;
3) public reporting; and
4) providing procedures to track complaints.

Departments are encouraged to reflect the spirit of SUFA accountability principles in their existing reporting processes, most notably in their *Departmental Performance Reporting*[10] and through government-wide SUFA reporting. The Treasury Board Secretariat (TBS) has prepared the *SUFA Accountability Template 2000: Guide to Federal Government Reporting*[11] in order to help you participate in government-wide reporting on the accountability and transparency provisions of SUFA. The purpose of this document is to ensure that the federal government has consistent and relevant information for the government-wide management and reporting of social initiatives. This information will also help to prepare the federal government for the three-year review of the Agreement in 2002, when all jurisdictions will report their respective progress. It is strongly suggested that you consult the *SUFA Accountability Template 2000* in fulfilling the accountability and transparency commitments in SUFA.

[10] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dpre.asp
[11] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/docliste.asp

SUFA Provisions and Questions to Consider	Suggested Actions
[Each government...agrees to] Monitor and measure outcomes of its social programs and report regularly to its constituents on the performance of these programs. (17)	Monitor and measure outcomes through *Departmental Performance Reports*[12] and the Treasury Board Secretariat documents *Managing for Results 1999*,[13] vol. 1 (especially Chapter 1, "Results Based Management in Departments.") and *Managing For Results 2000*.[14]
• What social programs are we delivering?	
• How are we monitoring and measuring the outcomes of these social programs?	
• What performance evidence (i.e., key indicators) are being used to measure the outputs and outcomes, and how is this information being obtained?	
• How is performance of these programs publicly reported?	To report to constituents, consider the full range of channels available, such as Departmental Performance Reports, speeches, press releases, Web sites, etc.
Share information and best practices to support the development of outcome measures, and work with other governments to develop, over time, comparable indicators to measure progress on agreed objectives. (18)	
• What arrangements are planned or in place to share information and best practices?	For details on how to achieve these goals see TBS document, *Analysis of Social Policy Renewal Initiatives*,[15] (especially Annex A). Also TBS, *Managing for Results 1999*,[16] vol. 1, (especially Chapters 2, 3 and Annex B).
• What are provincial/territorial governments using to measure outcomes? Should we consider similar measures?	For examples of what some provincial governments are doing see The Government of Alberta, Treasury Department documents on "Measuring Government"[17] and the Government of Nova Scotia, *Government by Design*.[18]
• Have comparable or common indicators been developed and used to measure outcomes?	For examples of an arrangement to develop common federal-provincial indicators, see the Canadian Institute for Health Information.[19]
• If not, what arrangements have been made with other provinces and territories to develop comparable indicators?	

[12] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dpre.asp
[13] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/communie.asp
[14] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/communie.asp
[15] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/prr99/socun/analysis.doc
[16] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/communie.asp
[17] http://www.treas.gov.ab.ca/measuring/index.html
[18] http://www.gov.ns.ca/prio/gbd99/default.htm
[19] http://www.cihi.ca/

SUFA Provisions and Questions to Consider

Publicly recognize and explain the respective roles and contributions of governments. (19)

- How are the respective roles and contributions of the federal, provincial and territorial governments explained to the public?
- When partnering with provincial/territorial governments, how are they being recognized?

Use third parties, as appropriate, to assist in assessing progress on social priorities. (21)

Make eligibility criteria and service commitments for social programs publicly available. (23)

- What are the eligibility criteria for this program?
- What are the service commitments for this program?
- Are eligibility criteria and service commitments *easily* accessible to the public?

Have in place appropriate mechanisms for citizens to appeal unfair administrative practices and bring complaints about access and service. (24)

- What are the mechanisms for citizens to initiate appeals and register complaints?

Report publicly on citizens' appeals and complaints, ensuring that confidentiality requirements are met. (25)

- Are appeals and complaints being tracked?
- How is this information reported to the public?

Suggested Actions

Develop a mutually agreed-upon explanation of the roles and contributions of the federal, provincial and territorial governments involved in the program. This may be done by making multilateral or bilateral framework agreements available to the public. For examples, see TBS document, Analysis of Social Policy Renewal Initiatives[20] (especially Annex A).

Ensure that appropriate visibility is given to the provincial/territorial governments in program communication materials. Consider the full range of channels used for reporting, such as Departmental Performance Reports, speeches, press releases, web sites, etc.

When considering third party providers, credibility is an important factor.

To learn how to set service commitments (standards), see the TBS documents *A How-to Guide for the Service Improvement Initiative,*[21] *Quality Services Guide VII: Service Standards*[22] and *Quality and Affordable Services for Canadians: Establishing Service Standards in the Federal Government* (An Overview).[23] With respect to joint initiatives, work with your counterparts in federal departments and agencies in implementing this commitment.

For guidance on developing a complaints system, see the Treasury Board Secretariat publication *Quality Services Guide XI: Effective Complaint Management.*[24]

With respect to joint initiatives, work with your counterparts in implementing this commitment.

Develop appropriate processes to track and regularly and publicly report on citizens' complaints and appeals, and to work with provinces and territories to establish appropriate processes in each sector. The location and form of this reporting (e.g., Web site or written report) will depend on what is appropriate for each department, agency or jurisdiction.

[20] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/prr99/socun/analysis.doc
[21] http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/sii-ias/home_e.shtml
[22] http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_O/7QG_e.html
[23] http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_D3/OQUA_e.html
[24] http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_O/11QG_e.html

A Case Study on Accountability and Reporting:
The National Child Benefit

Overview

Created by federal, provincial and territorial governments in 1997, the National Child Benefit (NCB) aims to reduce child poverty, promote attachment to the workforce by low-income parents, and decrease overlap and duplication among governments. Under this initiative, the federal role in providing basic income support to low-income families enables provincial governments to redirect funds to other programs which assist low-income families with children. This is an innovative approach to investing in Canada's children.

The NCB Governance and Accountability Framework, agreed to by federal, provincial and territorial ministers responsible for social services in October 1997, guides the operation of the NCB. Among the principles embodied in the Framework are commitments to transparency and accountability, both among governments and to the public.

How It Is Being Done

Reporting to the public is an integral part of the NCB's commitment to accountability. Ministers have agreed to produce an annual progress report outlining federal expenditures on the Canada Child Tax Benefit, provincial/territorial and First Nations reinvestments, and progress made in meeting the stated program objectives. The next report, scheduled for release in the winter of 2001, will mark the first report in which actual data rather than estimates have been used to assess the performance of the NCB.

One of the key purposes of public reporting is to monitor program activities and the results that they generate. Partners to the NCB are committed to working toward a focus on program outcomes, recognizing that outcomes will be more easily measurable as program investments increase beyond initial levels. First steps have been taken, including the development of progress indicators and a comprehensive evaluation plan. These measures will not only assist in the evaluation of the initiative, but will become a tool in reporting on the effectiveness of the NCB. The evaluation will be conducted by a third party and the public bidding process for this contract is underway.

The complexity of the initiative and the unique accountability commitments between governments led to a number of reporting challenges, some of which were identified by the Auditor General of Canada in a case study. Two challenges included the need to establish credible reporting practices for a multi-dimensional set of NCB initiatives, and a shortage of resources to generate reliable data, especially for smaller provinces with limited staff. The partners recognize that information- and data-sharing are essential for the effective management and evaluation of the initiative, although progress is slow.

Contact

Robert Mundie, Assistant Director,
Children's Policy
Human Resource Development Canada
Phone: (819) 997-5133
Fax : (819) 773-9739
E-mail: robert.mundie@spg.org

What Can Be Learned

- Working closely and cooperatively with officials from other governments improves the quality and legitimacy of the accountability and reporting process.
- Jurisdictions require sufficient resources (e.g., people and expertise) to fulfil accountability and reporting requirements.
- In complex policy environments, it is useful to receive expert advice on how to achieve accountability and performance objectives.

AND EARLY CHILDHOOD DEVELOPMENT[25]

Significant work presently underway within and across the federal, provincial and territorial governments is advancing the principles and provisions of SUFA. One of the most recent and significant developments, and one that demonstrates the value of the SUFA model, is the agreements that emerged from the September 11, 2000, First Ministers' Meetings on the issues of health care and early childhood development. In support of these agreements, the federal government has committed to contribute a total of $23.4 billion in new investments over five years (2001-2002 to 2005-2006).

As a result, the First Ministers of the federal and provincial governments agreed, among other things, to work with other governments to strengthen services, share information and best practices, involve citizens, and to report regularly to the public on the performance of programs and services. Some of the core elements of the agreements, and the ways in which they advance the spirit and intent of SUFA, are highlighted below.

Working In Partnership for Canadians: Collaborative Practices and the Federal Spending Power

One of the most important principles of SUFA is that governments should work together to preserve and improve the quality of social programs and services in priority areas such as post-secondary education, health, and children's needs. Consistent with this principle, in the Agreement on Early Childhood Development, First Ministers agreed "to work together so that young children can fulfil their potential to be healthy, safe and secure, ready to learn, and socially engaged and responsible." Governments also agreed to work together on research and knowledge-related issues, to share information and good practices, and to disseminate the results of research.

Throughout the Agreement on Health, there are numerous provisions to achieve greater coordination and cooperation in significant areas of policy development and program delivery. For example, the First Ministers agreed to collaborate on a list of specific priorities so that each government can be more effective in relation to its health care responsibilities. This list includes working together to:

- improve access to and the quality of health services;
- improve primary health care;
- coordinate efforts on the supply of doctors, nurses, and other health care personnel;
- identify approaches to improve education, training, recruitment and retention of our future health workforce;
- develop a set of comparable indicators for the reporting of service performance to the public; and
- assess the cost-effectiveness of prescription drugs.

Consistent with SUFA's commitment to work with Aboriginal peoples of Canada to address their needs, the Health Agreement states that governments will work closely with Aboriginal peoples to address their particular concerns about health care services. Likewise, the Agreement on Early Childhood Development states that governments will work with the Aboriginal peoples of Canada to address the developmental needs of Aboriginal children.

The agreements also address a number of issues with respect to the use of the federal spending power. For example:

- to ensure stable, predictable and growing funding in the CHST, the federal government will legislate over $21 billion of additional cash transfers over the next five years (2001-02 to 2005-06). This includes $2.2 billion for Early Childhood Development;[26]
- to further funding predictability, by the end of 2003-04, the federal government will establish the CHST cash transfers for the years 2006-07 and 2007-08;
- the First Ministers agreed that investments for early childhood development should be incremental, predictable, and sustained over the long term.

[25] Quebec is not signatory to the Agreement on Early Childhood Development.

[26] The CHST supports health, post-secondary education, early childhood development, and other social programs.

Informing Canadians: Public Accountability and Transparency

In SUFA, governments have committed to strengthen accountability to citizens, not accountability between governments. Both the Agreement on Early Childhood Development and the Agreement on Health include provisions for regular measurement and reporting to the public. For example, the Agreement on Health provides for:

- regular public reporting by each government on health programs and services, performance, and progress towards priorities; and
- the development of a comprehensive framework, using jointly agreed-to comparable indicators that address health status, health outcomes, and quality of service.

Involving Canadians

One of the objectives of SUFA is to give the public and other interested organizations greater input into the policy-making process. Consistent with this objective, the Agreement on Health includes a commitment by governments to consult with subject experts, health care professionals and Canadians to establish a framework using jointly agreed comparable indicators that will address health status, health outcomes and quality of service. A similar commitment is part of the Agreement on Early Childhood Development, where there is agreement to ensure effective mechanisms for Canadians to participate in developing early childhood priorities and review outcomes.

CONCLUSION

This document has provided an initial resource, a starting point for public servants who want to learn about the Social Union Framework Agreement. One of the messages that emanates from this document is that SUFA represents both a promise and a challenge. The promise it holds is the potential to improve how our nation's governments work together to serve all Canadians. The challenge it presents is for individuals and governments to fulfil the principles and provisions of the Agreement. Ultimately, SUFA's success will demand the commitment and cooperation of many individuals, in many governments.

As a federal public servant, doing your part will require fully understanding what SUFA means for you and your organization. But as a collectivity, we must do more than this: we must champion the Agreement and embody its spirit in all the tasks we perform. If we commit to this challenge, we can help fulfil the promise of SUFA; we can help improve the way in which Canada's federal, provincial and territorial governments serve Canadians.

"The challenge over the next few years will be to make this agreement [SUFA] real and to demonstrate progress in addressing the needs of Canadians."

Notes for an Address by Mel Cappe, Clerk of the Privy Council, to APEX.

7

Contacts for Further Guidance on Specific Issues

If you are uncertain about specific provisions of SUFA and how they apply to your organization, we recommend that you enter into a dialogue with your colleagues and superiors, and with the staff responsible for federal, provincial and territorial relations within your organization. If you still require further information, consider contacting one of the following areas.

SUFA Theme	Organization	Phone and Fax	Website
Working in Partnership for Canadians: collaborative practices and the federal spending power	Privy Council Office: Social Development Policy	Phone: (613) 957-5446 Fax: (613) 957-5445	www.pco-bcp.gc.ca/
Working in Partnership for Canadians: collaborative practices and the federal spending power	Privy Council Office: Intergovernmental Affairs	Phone: (613) 947-7700 Fax: (613) 947-8091	www.pco-bcp.gc.ca/
Involving Canadians	Privy Council Office	Phone: (613) 947-7020 Fax: (613) 947-7581	www.pco-bcp.gc.ca/
Mobility	Human Resources Development Canada	Phone: (819) 953-3262 Fax: (819) 953-4701	www.hrdc-drhc.gc.ca/
Informing Canadians - Public Accountability and Transparency	Treasury Board Secretariat of Canada	Phone: (613) 946-4667 Fax: (613) 957-7044	www.tbs-sct.gc.ca

Documents

As you work to fulfil the spirit and letter of SUFA, there are a number of sources which you and your organization may find valuable. They are provided below, and hyperlinks to Internet sources are provided where possible.

A Federation in Evolution: Collaborative Federal-Provincial-Territorial Initiatives (FPT) Website[27]

This site (PCO – Intergovernmental Affairs) contains a series of links to information on current collaborative initiatives (such as the Canadian Food Inspection Agency and the National Child Benefit) and provides information on initiatives being pursued under SUFA. There is also a bibliography on Canadian federalism with specific references to SUFA.

The Federal Government's Social Union Website[28]

This site provides information on "what's new" under SUFA and information on SUFA initiatives.

Canada's Aboriginal Action Plan[29]

This site includes important documents such as *Gathering Strength* (and progress reports relevant to this document) and information on other Aboriginal activities.

[27] http://WWW.PCO-BCP.GC.CA/AIA/english/perspective.asp?iSubMenu=1
[28] http://socialunion.gc.ca/
[29] http://www.inac.gc.ca/gs/

The Institute for Research on Public Policy Website[10]

The April 2000 and May 2000 editions of their research journal, Policy Options, includes articles on the Social Union Framework Agreement:

Policy Options – April 2000
Policy Options – May 2000

Institute for Intergovernmental Relations[11] *– Queen's University.*
The links to "Current Research" include material on the social union and intergovernmental relations.

[10] http://www.irpp.org/po/index.htm
[11] http://qsilver.queensu.ca/iigr/

APPENDIX I: GLOSSARY OF TERMS

accountability: A relationship based on the obligation to demonstrate and take responsibility for performance in light of agreed expectations.

comparable indicators: A specific set of common quantitative and/or qualitative measurements for each aspect of performance (output or outcome) under consideration. These are based on common baseline information, definitions and database collection, and a compatible reporting system.

federal spending power: The federal spending power permits the federal government to make payments to people, institutions or provincial governments in respect of matters over which the provincial and territorial governments have exclusive legislative authority.

outcome: An outcome is an event, occurrence, or condition that is outside the activity or program itself and has an actual effect on, or is of benefit to, Canadians. An expected short-term outcome describes what is expected to occur as a direct result of the program activities and products. A medium-term outcome is an outcome that is expected to lead to a desired end but is not an end in itself. A long-term outcome is the end result that is sought. A program may have multiple outcomes for each of the different timeframes.

residency-based barriers to mobility: A situation in which a person's access to a program or service is conditional on how long the person has lived in a place and in the absence of any reciprocal agreement that might address the situation.

third parties: In the context of SUFA accountability, third-party involvement refers to consultation for external advice and expertise. It does not refer to third party involvement in service delivery.

transfers: For more information on the items that follow, and other information on intergovernmental transfers, visit the Department of Finance *Federal Transfers to Provinces and Territories* [32] Web page.

> **intergovernmental transfers:** In most cases, a transfer of funds or tax point revenues (or in some cases a combination) from the federal government to the provincial and territorial governments. The three major intergovernmental transfers are: the CHST (see below), equalization,[33] and the Territorial Formula Financing.[34]
>
> **cost-shared transfers:** The federal government has intergovernmental agreements with the provinces to provide financing for certain programs (in areas such as health, social assistance, etc). These transfers are made to the provinces provided that they satisfy the conditions provided in federal legislation (such as the Canada Health Act).
>
> **block-funded transfers:** These are unconditional transfers provided to the provinces.
>
> **direct transfers:** These are transfers from the federal government given directly to individuals or organizations (as opposed to other governments).
>
> **Canada Health and Social Transfer (CHST):** This is the federal transfer provided to each province in support of provincial health care, post-secondary education, social assistance and social services. The CHST is provided through cash payments and tax transfers. In exchange for receiving CHST payments, provinces must adhere to the principles of the Canada Health Act and are required to provide social assistance without minimum residency requirements. For a more detailed explanation, see the Department of Finance *Federal Transfers to the Provinces and Territories*[35] Web page. Also see a Brief History of the CHST[36] on the same site.

---

[32] http://www.fin.gc.ca/toce/2000/fedprov-e.html
[33] http://www.fin.gc.ca/FEDPROVE/feqe.html
[34] http://www.fin.gc.ca/FEDPROVE/tffe.html
[35] http://www.fin.gc.ca/FEDPROVE/chse.html
[36] http://www.fin.gc.ca/FEDPROVE/hise.html

APPENDIX II:
SOCIAL TRANSFERS TO PROVINCES AND TERRITORIES

The following tables apply to any Canada-wide initiatives in health care, post-secondary education, social assistance and social services that are funded through intergovernmental transfers, whether block-funded or cost-shared.

A NEW PROGRAM FUNDED THROUGH AN INTERGOVERNMENTAL TRANSFER

Work collaboratively with all provincial and territorial governments to identify Canada-wide priorities and objectives. (36)

Offer to consult prior to implementing new social policies and programs that are likely to substantially affect other governments or the social union more generally. (30)

[Do] Not introduce new Canada-wide initiatives without the agreement of a majority of provincial governments. (37)

...build due notice provisions into any new social transfers to provincial/territorial governments. (35)

The Government of Canada and the provincial/territorial governments will agree on an accountability framework for... [new Canada-wide initiatives in health care, post-secondary education, social assistance and social services]. (28)

RENEWAL OR A SIGNIFICANT CHANGE TO AN EXISTING TRANSFER, POLICY OR PROGRAM

The Government of Canada will consult with provincial and territorial governments at least one year prior to renewal or significant funding changes in existing social transfers to provinces/territories, unless otherwise agreed... (35)

[Governments agree to] Give one another advance notice prior to implementation of a major change in a social policy or program which will likely substantially affect another government. (29)

APPENDIX II:
SOCIAL TRANSFERS TO PROVINCES AND TERRITORIES

The following tables apply to any Canada-wide initiatives in health care, post-secondary education, social assistance and social services that are funded through intergovernmental transfers, whether block-funded or cost-shared.

A NEW PROGRAM FUNDED THROUGH AN INTERGOVERNMENTAL TRANSFER

Work collaboratively with all provincial and territorial governments to identify Canada-wide priorities and objectives. (36)

Offer to consult prior to implementing new social policies and programs that are likely to substantially affect other governments or the social union more generally. (30)

[Do] Not introduce new Canada-wide initiatives without the agreement of a majority of provincial governments. (37)

...build due notice provisions into any new social transfers to provincial/territorial governments. (35)

The Government of Canada and the provincial/territorial governments will agree on an accountability framework for... [new Canada-wide initiatives in health care, post-secondary education, social assistance and social services]. (28)

RENEWAL OR A SIGNIFICANT CHANGE TO AN EXISTING TRANSFER, POLICY OR PROGRAM

The Government of Canada will consult with provincial and territorial governments at least one year prior to renewal or significant funding changes in existing social transfers to provinces/territories, unless otherwise agreed... (35)

[Governments agree to] Give one another advance notice prior to implementation of a major change in a social policy or program which will likely substantially affect another government. (29)

APPENDIX III:

THE SOCIAL UNION FRAMEWORK AGREEMENT

The numbering sequence provided in this version of SUFA is for the unique purpose of this report and does not appear in the official version of the agreement.

A Framework to Improve the Social Union for Canadians
An agreement between the Government of Canada and the Governments of the Provinces and Territories
February 4, 1999

The following agreement is based upon a mutual respect between orders of government and a willingness to work more closely together to meet the needs of Canadians.

Principles

1. Canada's social union should reflect and give expression to the fundamental values of Canadians - equality, respect for diversity, fairness, individual dignity and responsibility, and mutual aid and our responsibilities for one another.

Within their respective constitutional jurisdictions and powers, governments commit to the following principles:

All Canadians are equal

2. Treat all Canadians with fairness and equity

3. Promote equality of opportunity for all Canadians

4. Respect the equality, rights and dignity of all Canadian women and men and their diverse needs

Meeting the needs of Canadians

5. Ensure access for all Canadians, wherever they live or move in Canada, to essential social programs and services of reasonably comparable quality.

6. Provide appropriate assistance to those in need.

7. Respect the principles of medicare: comprehensiveness, universality, portability, public administration and accessibility.

8. Promote the full and active participation of all Canadians in Canada's social and economic life.

9. Work in partnership with individuals, families, communities, voluntary organizations, business and labour, and ensure appropriate opportunities for Canadians to have meaningful input into social policies and programs.

Sustaining social programs and services

10. Ensure adequate, affordable, stable and sustainable funding for social programs.

Aboriginal peoples of Canada

11. For greater certainty, nothing in this agreement abrogates or derogates from any Aboriginal, treaty or other rights of Aboriginal peoples including self-government.

Mobility within Canada

12. All governments believe that the freedom of movement of Canadians to pursue opportunities anywhere in Canada is an essential element of Canadian citizenship.

13. Governments will ensure that no new barriers to mobility are created in new social policy initiatives.

14. Governments will eliminate, within three years, any residency-based policies or practices which constrain access to post-secondary education, training, health and social services and social assistance unless they can be demonstrated to be reasonable and consistent with the principles of the Social Union Framework.

15. Accordingly, sector Ministers will submit annual reports to the Ministerial Council identifying residency-based barriers to access and providing action plans to eliminate them.

16. Governments are also committed to ensure, by July 1, 2001, full compliance with the mobility provisions of the Agreement on Internal Trade by all entities subject to those provisions, including the requirement for mutual recognition of occupational qualifications and for eliminating residency requirements for access to employment opportunities.

Informing Canadians - Public Accountability and Transparency

Canada's Social Union can be strengthened by enhancing each government's transparency and accountability to its constituents. Each government therefore agrees to:

Achieving and Measuring Results

17. Monitor and measure outcomes of its social programs and report regularly to its constituents on the performance of these programs.

18. Share information and best practices to support the development of outcome measures, and work with other governments to develop, over time, comparable indicators to measure progress on agreed objectives.

19. Publicly recognize and explain the respective roles and contributions of governments.

20. Use funds transferred from another order of government for the purposes agreed and pass on increases to its residents.

21. Use third parties, as appropriate, to assist in assessing progress on social priorities.

Involvement of Canadians

22. Ensure effective mechanisms for Canadians to participate in developing social priorities and reviewing outcomes.

Ensuring fair and transparent practices

23. Make eligibility criteria and service commitments for social programs publicly available.

24. Have in place appropriate mechanisms for citizens to appeal unfair administrative practices and bring complaints about access and service.

25. Report publicly on citizen's appeals and complaints, ensuring that confidentiality requirements are met.

Working in partnership for Canadians

Joint planning and collaboration

26. The Ministerial Council has demonstrated the benefits of joint planning and mutual help through which governments share knowledge and learn from each other.

Governments therefore agree to

27. Undertake joint planning to share information on social trends, problems and priorities and to work together to identify priorities for collaborative action.

28. Collaborate on implementation of joint priorities when this would result in more effective and efficient service to Canadians, including as appropriate joint development of objectives and principles, clarification of roles and responsibilities, and flexible implementation to respect diverse needs and circumstances, complement existing measures and avoid duplication.

Reciprocal notice and consultation

The actions of one government or order of government often have significant effects on other governments. In a manner consistent with the principles of our system of parliamentary government and the budget-making process, governments therefore agree to:

29. Give one another advance notice prior to implementation of a major change in a social policy or program which will likely substantially affect another government.

30. Offer to consult prior to implementing new social policies and programs that are likely to substantially affect other governments or the social union more generally. Governments participating in these consultations will have the opportunity to identify potential duplication and to propose alternative approaches to achieve flexible and effective implementation.

Equitable treatment

31. For any new Canada-wide social initiatives, arrangements made with one province/territory will be made available to all provinces/territories in a manner consistent with their diverse circumstances.

Aboriginal peoples

32. Governments will work with the Aboriginal peoples of Canada to find practical solutions to address their pressing needs.

Social transfers to provinces and territories

33. The use of the federal spending power under the Constitution has been essential to the development of Canada's social union. An important use of the spending power by the Government of Canada has been to transfer money to the provincial and territorial governments. These transfers support the delivery of social programs and services by provinces and territories in order to promote equality of opportunity and mobility for all Canadians and to pursue Canada-wide objectives.

34. Conditional social transfers have enabled governments to introduce new and innovative social programs, such as Medicare, and to ensure that they are available to all Canadians. When the federal government uses such conditional transfers, whether cost-shared or block-funded, it should proceed in a cooperative manner that is respectful of the provincial and territorial governments and their priorities.

Funding predictability

35. The Government of Canada will consult with provincial and territorial governments at least one year prior to renewal or significant funding changes in existing social transfers to provinces/territories, unless otherwise agreed, and will build due notice provisions into any new social transfers to provincial/territorial governments.

New Canada-wide initiatives supported by transfers to Provinces and Territories

With respect to any new Canada-wide initiatives in health care, post- secondary education, social assistance and social services that are funded through intergovernmental transfers, whether block-funded or cost-shared, the Government of Canada will:

36. Work collaboratively with all provincial and territorial governments to identify Canada-wide priorities and objectives.

37. Not introduce such new initiatives without the agreement of a majority of provincial governments.

38. Each provincial and territorial government will determine the detailed program design and mix best suited to its own needs and circumstances to meet the agreed objectives.

39. A provincial/territorial government which, because of its existing programming, does not require the total transfer to fulfill the agreed objectives would be able to reinvest any funds not required for those objectives in the same or a related priority area.

40. The Government of Canada and the provincial/territorial governments will agree on an accountability framework for such new social initiatives and investments.

41. All provincial and territorial governments that meet or commit to meet the agreed Canada-wide objectives and agree to respect the accountability framework will receive their share of available funding.

Direct federal spending

42a. Another use of the federal spending power is making transfers to individuals and to organizations in order to promote equality of opportunity, mobility, and other Canada-wide objectives.

42b. When the federal government introduces new Canada-wide initiatives funded through direct transfers to individuals or organizations for health care, post-secondary education, social assistance and social services, it will, prior to implementation, give at least three months' notice and offer to consult. Governments participating in these consultations will have the opportunity to identify potential duplication and to propose alternative approaches to achieve flexible and effective implementation.

Dispute Avoidance and Resolution

43. Governments are committed to working collaboratively to avoid and resolve intergovernmental disputes. Respecting existing legislative provisions, mechanisms to avoid and resolve disputes should:
    - Be simple, timely, efficient, effective and transparent
    - Allow maximum flexibility for governments to resolve disputes in a non-adversarial way
    - Ensure that sectors design processes appropriate to their needs
    - Provide for appropriate use of third parties for expert assistance and advice while ensuring democratic accountability by elected officials.

44. Dispute avoidance and resolution will apply to commitments on mobility, intergovernmental transfers, interpretation of the Canada Health Act principles, and, as appropriate, on any new joint initiative

Sector ministers should be guided by the following process, as appropriate:

Dispute avoidance

45. Governments are committed to working together and avoiding disputes through information-sharing, joint planning, collaboration, advance notice and early consultation, and flexibility in implementation.

Sector negotiations

46. Sector negotiations to resolve disputes will be based on joint fact-finding:
    - A written joint fact-finding report will be submitted to governments involved, who will have the opportunity to comment on the report before its completion
    - Governments involved may seek assistance of a third party for fact-finding, advice, or mediation
    - At the request of either party in a dispute, fact-finding or mediation reports will be made public

Review provisions

47. Any government can require a review of a decision or action one year after it enters into effect or when changing circumstances justify.

48. Each government involved in a dispute may consult and seek advice from third parties, including interested or knowledgeable persons or groups, at all stages of the process.

49. Governments will report publicly on an annual basis on the nature of intergovernmental disputes and their resolution.

Role of the Ministerial Council

50. The Ministerial Council will support sector Ministers by collecting information on effective ways of implementing the agreement and avoiding disputes and receiving reports from jurisdictions on progress on commitments under the Social Union Framework Agreement.

51. By the end of the third year of the Framework Agreement, governments will jointly undertake a full review of the Agreement and its implementation and make appropriate adjustments to the Framework as required. This review will ensure significant opportunities for input and feed-back from Canadians and all interested parties, including social policy experts, private sector and voluntary organizations.

Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

LA MISE EN ŒUVRE
CADRE
IALE :
TISSAGE
RÉFÉRENCE

L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE

TABLE RONDE DU CCG SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE

PRÉSIDÉE PAR
ALAN NYMARK

PAR JOHN MCLEAN ET
GEOFF DINSDALE.
AVEC LA COLLABORATION
DE CHRISTOPHER PAGE

TABLES RONDES
DE RECHERCHE-ACTION

Canada

Pour de plus amples informations ou des exemplaires additionnels du document, veuillez vous adresser au Groupe de la recherche et planification stratégiques du Centre canadien de gestion

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736

Les opinions émises dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du Centre canadien de gestion

© Centre canadien de gestion

Données de catalogage avant publication (Canada)

McLean, John

La mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale : un outil d'apprentissage et de référence

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. addit. :
Implementing the Social Union Framework Agreement.
ISBN 0-662-65410-2
No de cat. SC94-76/2000

1. Politique sociale -- Canada.
I. Dinsdale, Geoff.
II. Centre canadien de gestion.
III. Titre.
IV. Titre: Implementing the social union agreement.

HV108.M25 2000 353.5'0971 C00-980518-4F

Nous avons réussi à établir des partenariats avec les provinces, des partenariats qui portent surtout sur des questions sociales comme les jeunes, la pauvreté chez les enfants ou les personnes handicapées, mais aussi sur l'Accord sur le commerce intérieur. Comme ces questions prioritaires appartiennent à des domaines où il y a partage des compétences, nous devrons continuer sur cette lancée...

L'Entente-cadre sur l'union sociale constitue un outil puissant pour former ces partenariats car elle fournit des principes solides et un cadre qui appuient la collaboration. Le défi des quelques prochaines années consistera à concrétiser cet accord et à accomplir des progrès manifestes pour répondre aux besoins des Canadiens.

Notes pour une allocution de Mel Cappe, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, prononcé devant l'Association des cadres professionnels à Ottawa (Ontario).

ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE

Les membres de la table ronde :

Garth Bangay
Guillaume Bissonnette
Janice Charette
Brent Cotter
Carol Anne Duffy
Marie Fortier
David Fransen
Ian Green
Karen Jackson
André Juneau
Avrim Lazar
Harvey Lazar
David Mac Donald
Judith Maxwell
Alan Nymark (président)
Kathy O'Hara

Le secrétariat de la table ronde :

Geoff Dinsdale
Arron McCrorie
John McLean
Christopher Page

Nous désirons remercier les nombreuses personnes qui ont fourni leurs apports ou leurs commentaires sur les ébauches, qui ont joué un rôle précieux comme personne-ressource, ou qui ont aidé à la production du document. Leurs contributions ont permis d'assurer que ce rapport est précis, pertinent et utile. Cette liste comprend les personnes suivantes, mais ne s'y limite pas :

Kelly Archer
Ken Armour
Jean-Claude Barre
Patrick Boisvert
Malcolm Brown
Duncan Cass-Beggs
Jean-Michel Catta
Monique Clairoux
André Couture
Raymond D'Aoust
Maurice Demers
Marc Desjardins
Louise Durocher
Kate Fawkes
Gerry Frappier
Linda French
Peter Frood
Marcy Grossman
Georges Grujic
Lawrence Hanson
Jeff Heynen
Eric Johansen
James Kendrick
Eleanor King
Jeff King
Andrée LaRose
Martine Lasnier
Natalie Laviades
Odette Levac
Karen MacInnis
Dave McCulloch
Caroline McKeough
Robert Mundie
Doug Murphy
David Naus
Mary Odorico
Ana Maria Raposo
Faye Schmidt
Leslie Seidle
Heather Steele
Kelly E.M. Stone
Wayne Stryde
Deborah Carson Tunis
Judy Watling
David Whillans
Danielle White
Christine Vanderloo
Marc Villemaire

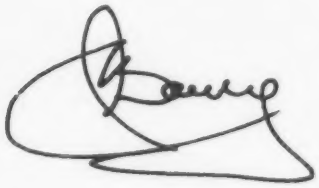
Le milieu de travail dans la fonction publique évoluant à un rythme de plus en plus rapide, il est donc important que les travaux de recherche portent à la fois sur l'avenir à plus long terme et sur les questions et défis auxquels les employés de la fonction publique sont actuellement confrontés au quotidien. C'est dans cet esprit que, l'an dernier, le CCG a entrepris diverses consultations avec des gestionnaires et identifié ce qu'on a convenu d'appeler quatre domaines nécessitant une attention immédiate et sérieuse :

- la mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS);
- la création d'une organisation apprenante;
- la gestion des questions horizontales;
- la gestion des risques.

En réponse, le CCG a organisé quatre tables rondes de recherche-action consacrées, chacune, à l'un des quatre sujets cités ci-dessus. Le présent rapport a été publié par la Table ronde sur l'Entente-cadre sur l'union sociale. L'objectif de cette Table ronde était d'élaborer un outil d'apprentissage qui serait utile aux employés du secteur public souhaitant en savoir davantage sur l'ECUS ainsi qu'à ceux qui veulent promouvoir l'esprit et les visées de l'ECUS. Je pense que cet objectif est atteint dans le présent document et qu'il s'avérera un instrument efficace pour les employés de la fonction publique.

Ce rapport atteste le leadership du président de cette Table ronde, M. Alan Nymark, sous-ministre de l'Environnement, la contribution précieuse des participants à la Table ronde et le soutien apporté par Geoff Dinsdale, coordinateur de la table ronde, et par le secrétariat du CCG. Je les remercie tous de leur contribution et de leur détermination sans lesquelles le présent rapport n'aurait pas pu être préparé.

Jocelyne Bourgon



Présidente,

Centre canadien de gestion

PRÉFACE

La capacité des Canadiens de gérer la diversité est une force précieuse dans le monde de plus en plus ouvert où nous vivons. Alors que l'information, les sciences et l'évolution de la société sont en train de changer la face du monde, les Canadiens ainsi que leurs institutions et leurs gouvernements se trouvent face à des possibilités et des défis énormes. L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) est un concept, un outil pour aider les Canadiens à relever les défis qui les attendent au cours des années à venir en ce qui concerne le tissu social.

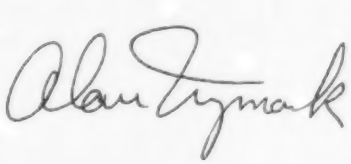
L'ECUS est une entente relativement récente entre les gouvernements fédéral, provinciaux (à l'exception du Québec) et territoriaux qui vise à appuyer et améliorer les politiques et programmes sociaux du Canada. À l'invitation du Centre canadien de gestion, la Table ronde sur la mise en oeuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale s'est réunie pour produire un outil qui aiderait les fonctionnaires fédéraux à promouvoir l'esprit et les visées de l'Entente.

Des employés des secteurs publics fédéral et provinciaux, des universitaires et des membres de groupes de réflexion canadiens ont participé à la Table ronde. Ensemble, ils ont créé un forum de discussion positif, propice à la créativité et à la collaboration. Je remercie les participants à la Table ronde de leur contribution précieuse et les membres du secrétariat de leur soutien compétent.

Au fil de leurs travaux, les participants à la Table ronde sont arrivés à la conclusion que si, prise à la lettre, l'ECUS porte sur les programmes et les politiques sociaux, par son esprit, elle devrait présenter un intérêt pour tous les employés du secteur public. En fait, les participants ont débattu longuement de la façon dont les employés de tous les niveaux de gouvernement peuvent conjuguer leurs efforts et travailler de concert avec les citoyens dans le but commun de mieux servir les Canadiens. Ainsi, *La mise en œuvre de l'Entente-cadre sur l'union sociale : Un outil d'apprentissage et de référence* s'adresse à tous les employés du secteur public. Ce document comporte également des renseignements qui intéresseront davantage ceux qui travaillent dans le domaine des politiques ou des programmes sociaux.

Au nom des participants à la Table ronde, je vous présente nos vœux de réussite dans vos efforts pour contribuer au renforcement du tissu social au Canada. Nous espérons que ce rapport vous sera utile dans cette entreprise importante.

Alan Nymark,



Président, Table ronde du CCG
sur la mise en oeuvre de l'ECUS

TABLE DES MATIÈRES

1 **Introduction**
Le but du présent document 3

2 **Qu'est-ce que l'union sociale?** 5

3 **Les défis d'une union sociale en pleine évolution : le contexte qui a mené à l'ECUS**
Le contexte intergouvernemental 7
Le contexte socioéconomique 7

4 **En quoi l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) consiste-t-elle?**
Si je ne travaille pas dans le domaine des politiques ou des programmes sociaux, en quoi l'ECUS me concerne-t-elle? 9
Les principes directeurs de l'ECUS 11
Favoriser de nouvelles attitudes et de nouvelles relations de travail 11

5 **Respecter les dispositions de l'ECUS dans les secteurs des politiques et des programmes sociaux**
- Qu'est-ce que l'ECUS signifie pour moi en tant qu'analyste, gestionnaire ou fonctionnaire régional? 13
- Que dois-je faire pour respecter les dispositions spécifiques de l'ECUS? 13

Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépense 15
- Les pratiques de collaboration 15
- Le pouvoir fédéral de dépenser 15
- Créer un environnement « sans surprise » 16
- Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées 17
- Étude de cas sur le travail en collaboration : le Comité consultatif sur l'infostructure de la santé 23

Faire participer les Canadiens 25
- Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées 26
- Étude de cas sur la participation des Canadiens : examen du Régime de pensions du Canada 28

Mobilité 30
- Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées 31
- Étude de cas sur la mobilité : mise en œuvre en Saskatchewan des engagements en matière de mobilité 32

Prévention et règlement des différends 34
- Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées 35
- Étude de cas sur la prévention des différends : l'initiative sur les sans-abri 38

Informer les Canadiens : imputabilité publique et transparence 40
- Dispositions de l'ECUS : Questions à prendre en considération et mesures proposées 41
- Étude de cas sur l'imputabilité et préparation de rapports : la Prestation nationale pour enfants 45

6 **Développements récents : les ententes sur la santé et le développement de la petite enfance** 47

7 **Conclusion** 49

8 **Autres ressources** 51

ANNEXE I: Glossaire 53
ANNEXE II: Diagramme : Transferts sociaux aux provinces et aux territoires 54
ANNEXE III: L'Entente-cadre sur l'union sociale 55

Canada

INTRODUCTION

Les Canadiens veulent des programmes sociaux durables, abordables et de grande qualité, capables de satisfaire leurs besoins. Ils veulent que leurs gouvernements collaborent pour en faire plus. L'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) est une étape importante dans cette direction. Elle peut améliorer la façon dont les gouvernements servent les Canadiens. Le présent document a été conçu pour vous aider, en tant que fonctionnaire fédéral, à remplir votre part de cette promesse; il a été conçu pour vous aider à intégrer l'ECUS à vos tâches quotidiennes.

Le but du présent document

Nous espérons que ce document, même s'il a surtout été rédigé pour les fonctionnaires fédéraux, se révélera également utile aux fonctionnaires des administrations provinciales et territoriales ainsi qu'à d'autres personnes qui s'intéressent aux politiques et aux programmes sociaux. Il se veut une ressource susceptible d'aider les fonctionnaires à trouver des réponses à des questions comme « Qu'est-ce que l'ECUS et en quoi cette entente me concerne-t-elle? » Par contre, ce document n'est pas et ne peut pas être une recette pour satisfaire aux exigences établies dans l'ECUS. En effet, l'ECUS est un cadre qui sera appliqué de façon différente par chaque gouvernement, organisation et secteur social. Ainsi, ceux qui veulent découvrir ce que l'ECUS signifie pour eux constateront qu'on ne peut se contenter de lire passivement le présent document. Vous devrez plutôt lire l'ECUS à la lumière des questions qu'elle soulève pour vous et de ce qu'elle propose. Cette démarche vous permettra d'explorer activement, avec vos collègues, les répercussions de l'ECUS sur votre propre travail et sur celui de votre organisme. C'est peu de choses à payer si l'on considère les grands avantages que ces efforts engendreront pour les citoyens.

L'objet du présent document

Le présent document vous aidera à répondre aux questions suivantes :

- *En quoi l'union sociale consiste-t-elle?*
- *Qu'est-ce que l'Entente-cadre sur l'union sociale?*
- *Qu'est-ce que tout cela signifie?*
- *Pourquoi devrais-je m'en préoccuper?*
- *Que devrais-je faire différemment?*
- *Où puis-je trouver de l'aide?*

Au fur et à mesure que vous avancerez dans la lecture du document, vous verrez comment on élabore et on approfondit l'information fournie. Les sections 2 et 3 contiennent des renseignements généraux à l'intention de tous les fonctionnaires. Ces sections décrivent l'union sociale au Canada, son évolution et le contexte qui a mené à la ratification de l'ECUS. La section 4 donne un aperçu de l'ECUS et de ses principes directeurs tout en établissant le lien entre l'ECUS et le travail des fonctionnaires et la fonction publique dans son ensemble. Ensuite, particulièrement pour les fonctionnaires qui travaillent dans les secteurs des politiques et des programmes sociaux, la section 5 porte sur les détails et les ramifications des dispositions de l'ECUS tout en posant certaines questions d'approfondissement et en proposant des mesures.

La section 7 examinera certains des développements récents qui aident à promouvoir les principes et les provisions de l'entente. Enfin, pour ceux qui aimeraient avoir plus de renseignements sur l'ECUS, la section 8 propose d'autres ressources, entre autres les noms et numéros de personnes-ressources de la fonction publique fédérale.

QU'EST-CE QUE L'UNION SOCIALE?

Le Canada est un pays soutenu par des unions sociales, politiques et économiques. Lorsque les provinces se sont rassemblées pour former le Canada, elles ont créé une union politique. Après avoir établi une monnaie commune et un marché unique, l'union économique a vu le jour. Depuis quelques années, le terme union sociale s'est peu à peu intégré au langage populaire. Chaque union est basée sur le principe voulant qu'on peut accomplir de plus grandes choses collectivement qu'individuellement, mais tout cela doit se dérouler dans les paramètres du système politique fédéral canadien. Les pouvoirs d'établissement des politiques des administrations fédérale et provinciales sont définis et protégés par la constitution, chaque gouvernement ayant certaines responsabilités. La constitution définit les pouvoirs fédéraux et provinciaux en termes exclusifs, mais, en réalité, pour concrétiser ces politiques auprès des citoyens, la collaboration et la coordination entre les différents ordres de gouvernement sont des éléments indispensables.

2

L'union sociale est le réseau des politiques et des programmes sociaux mis sur pied pendant de nombreuses décennies. Alors que le contenu spécifique de l'union sociale continue d'évoluer au fil des mesures que prennent les gouvernements pour mieux répondre aux besoins des Canadiens, il s'inspire toujours des principes d'égalité, d'équité, de respect pour la diversité, d'aide mutuelle et de responsabilité envers les autres. L'union sociale est devenue une source de fierté et de solidarité pour les Canadiens, un trait de caractère déterminant pour notre pays.

Tous les ordres de gouvernement au Canada, ainsi que les secteurs privé et bénévole, ont contribué à l'élaboration des programmes et des politiques qui constituent l'union sociale. Ils veillent à ce que les Canadiens, peu importe où ils choisissent de s'installer, aient accès aux services nécessaires pour satisfaire leurs besoins sociaux et économiques fondamentaux.

L'union sociale du Canada témoigne des avantages de la collaboration et de la coopération entre différents ordres de gouvernement. L'union sociale n'est pas seulement le fruit des efforts des gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux, mais bien le résultat d'un effort de concertation de ces gouvernements en vue de concevoir, de financer et de mettre en œuvre des programmes capables de satisfaire les besoins de tous les Canadiens.

Cette collaboration entre les gouvernements a contribué à établir cette union sociale moderne qui permet aujourd'hui aux Canadiens d'avoir un des niveaux de vie les plus élevés au monde[2]. Étant donné les pouvoirs distincts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de générer des recettes et leurs pouvoirs respectifs d'établissement des politiques et de mise en œuvre de programmes, les divers ordres de gouvernement doivent presque inévitablement collaborer s'ils veulent élaborer des politiques capables de répondre de manière rentable et efficace aux besoins des Canadiens.

Comme l'a fait remarquer un auteur canadien :

[TRADUCTION] Les deux ordres de gouvernement ont étroitement participé à l'établissement de l'État providence de l'après-guerre. Les mesures que prenait un des ordres de gouvernement suscitaient souvent l'innovation et le changement au sein de l'autre ordre. Le Régime d'assistance publique du Canada établi en 1966, par exemple, était la réaction de l'administration fédérale aux initiatives de bien-être social prises par les provinces. Les deux ordres de gouvernement ont donc tissé la trame de fond de ce que nous appelons aujourd'hui « l'union sociale »[1]

[1] Gregory P. Marchildon, sous-ministre du premier ministre et secrétaire du Cabinet (Conseil exécutif de la Saskatchewan), Constructive Engagement: Intergovernmental Collaboration in Canadian Social Policy, extrait de Susan Delacourt et Donald G. Lenihan (éd.), Collaborative Government: Is There a Canadian Way? (Toronto : IPAC, 1999), p. 74.

[2] Nations unies, Rapport mondial sur le développement humain (New York, Oxford : Oxford University Press, 1998). Rapport annuel.

LES DÉFIS D'UNE UNION SOCIALE EN PLEINE ÉVOLUTION : LE CONTEXTE QUI A MENÉ À L'ECUS

Le contexte intergouvernemental

On a commencé à construire l'union sociale pendant la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale en raison de l'expansion fulgurante des services gouvernementaux visant à répondre aux besoins sociaux élémentaires des Canadiens. Ces programmes ont obligé les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux à investir des sommes importantes, forçant les deux ordres de gouvernement à assumer le maintien à long terme de ces services que les Canadiens en étaient venus à tenir pour acquis. L'engagement du gouvernement fédéral consistait en grande partie à partager les coûts de certains programmes par l'intermédiaire d'un système de transferts financiers vers les provinces et les territoires. Le montant de ces transferts était calculé à l'aide de formules déterminées dans le cadre d'un processus de négociations intergouvernementales.

Dans les années qui ont suivi la mise sur pied de ces programmes, les coûts qu'entraînaient ceux-ci ont grimpé rapidement. Cette époque se démarque également par la montée des pressions financières sur les gouvernements et par la croissance de leurs déficits budgétaires. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont cherché à réduire leurs dépenses tout en essayant de donner suite aux pressions du public pour maintenir le niveau des services publics. Ces impératifs conflictuels sont demeurés inchangés pendant les années 1980 et le début des années 1990, ce qui a engendré des tensions et mené à d'incessants différends entre les administrations fédérale et provinciales. Les tensions se sont intensifiées en 1990 lorsque le gouvernement fédéral a décidé de limiter les transferts vers les provinces pour les dépenses liées au Régime d'assistance publique du Canada. Elles ont atteint un point culminant en 1995, lorsque le gouvernement fédéral a remplacé le système en place par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), réduisant du même coup le total de ses transferts vers les provinces et les territoires.

Toutes ces circonstances ont engendré une atmosphère de méfiance entre les gouvernements fédéral et provinciaux sans pour autant calmer les préoccupations des intervenants et du public relativement aux services publics. Les provinces soutenaient que le gouvernement fédéral ne respectait pas ses engagements financiers face aux programmes conjoints et qu'il devait rétablir les transferts vers les provinces avant d'envisager de financer de nouvelles initiatives stratégiques. Le gouvernement fédéral, quant à lui, soutenait que contrairement à l'ancien régime de transferts, le financement créé par le TCSPS était considérable et, puisqu'il ne ciblait plus les fonds fédéraux vers des secteurs de politiques spécifiques, il réduisait les restrictions inutiles pour les provinces dans les secteurs qui étaient clairement des compétences provinciales.

L'échec de plusieurs tentatives de réformes constitutionnelles au début des années 1990 est un autre facteur qui a mis les relations fédérales-provinciales à épreuve.

Le contexte socioéconomique

En plus des pressions budgétaires, la mondialisation et la technologie ont eu, et ont toujours, un effet déterminant sur le contexte social et économique dans lequel évoluent les Canadiens. Ces facteurs ont mené à l'expansion des possibilités économiques pour certains et à une diminution des possibilités pour d'autres. De même, la mondialisation, la technologie et l'économie fondée sur le savoir ont donné lieu à une succession de changements sociaux et économiques rapides. L'information est maintenant facilement accessible à partir de sources de plus en plus nombreuses, aussi les citoyens sont-ils de mieux en mieux informés. Il s'ensuit que leur confiance dans leur capacité de porter un jugement s'est beaucoup raffermie et qu'ils se soumettent de moins en moins à l'élite politique. Les Canadiens veulent de l'information sur le travail des gouvernements et ils veulent jouer un rôle plus actif dans le processus décisionnel. Par conséquent, les gouvernements doivent s'efforcer d'améliorer leur reddition de comptes aux citoyens et de donner à ces derniers l'occasion de participer au processus d'élaboration des politiques.

Les Canadiens font ce qu'il faut pour s'adapter au nouveau rythme des changements socioéconomiques et ils s'attendent à ce que leurs gouvernements réagissent de la même façon pour satisfaire leurs besoins. Ces réalités ont considérablement changé la nature des exigences en matière de sécurité sociale. Elles ont engendré le besoin d'une union sociale modernisée, plus compatible avec les réalités économiques et sociales en pleine évolution dont le façonnement incombe en partie aux citoyens. C'est pourquoi les gouvernements doivent rehausser leur capacité de faire participer les Canadiens et collaborer avec eux afin de rester à la fine pointe des besoins changeants en matière de politiques sociales et de réagir rapidement en offrant des solutions souples.

L'Entente-cadre sur l'union sociale [...]
constitue un engagement des gouvernements à travailler ensemble pour les Canadiens.

Discours du Trône ouvrant la deuxième session
de la trente-sixième législature du Canada.

EN QUOI L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE CONSISTE-T-ELLE?

Pour aider à surmonter les anciennes tensions et à relever les défis de demain, l'ECUS propose un cadre qui « repose sur le respect mutuel et la volonté des gouvernements de collaborer plus étroitement afin de répondre aux besoins des Canadiens ». Autrement dit, l'ECUS est un cadre accepté par tous, ce qui permet aux gouvernements d'adapter le contenu de l'union sociale aux besoins changeants des Canadiens. Les gouvernements s'y engagent à inclure les Canadiens dans le processus d'élaboration des politiques et des programmes sociaux, à prévenir et à résoudre les différends, à travailler en étroite collaboration les uns avec les autres pour soutenir et renforcer les politiques et les programmes sociaux du Canada et à améliorer la qualité de la reddition de comptes des gouvernements aux Canadiens.

L'ECUS a été ratifiée le 4 février 1999 par le gouvernement fédéral, neuf gouvernements provinciaux et deux gouvernements territoriaux. Bien que le Québec et le Nunavut ne soient pas signataires de l'Entente-cadre, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il se conformera néanmoins aux dispositions de l'entente lors de ses négociations avec toutes les provinces et tous les territoires, y compris le Québec et le Nunavut[1].

Si je ne travaille pas dans le domaine des politiques ou des programmes sociaux, en quoi l'ECUS me concerne-t-elle?

L'ECUS est une entente qui s'applique spécifiquement aux politiques et aux programmes sociaux. Vous constaterez que certaines sections de l'entente sont des engagements dans le domaine de la santé et des soins de santé, des services sociaux et de l'aide sociale, de l'enseignement postsecondaire, de la formation, du développement du marché du travail et des Autochtones. Il s'ensuit que l'ECUS est particulièrement pertinent pour les ministères du Développement des ressources humaines, de la Santé, et des Affaires indiennes et du Nord canadien. Selon l'enjeu stratégique, l'entente sera également pertinente pour d'autres ministères et organismes, par exemple les ministères fédéraux de la Justice, de la Citoyenneté et de l'Immigration, du Solliciteur général et de l'Industrie.

Par contre, on peut appliquer les principes et l'esprit de l'ECUS à la fonction publique dans son ensemble. En fait, on pourrait même considérer que l'ECUS s'inscrit dans un vaste mouvement de changement de la régie visant à augmenter l'apport du public dans les décisions gouvernementales, à améliorer la reddition de comptes aux citoyens et, en général, à rehausser la façon dont les gouvernements servent

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes

Le fédéralisme en évolution montre bien que les administrations publiques ne peuvent plus fonctionner en vase clos pour répondre aux besoins des personnes. L'Entente-cadre sur l'union sociale, négociée récemment avec les provinces et les territoires, veut instaurer des relations plus modernes entre les deux ordres de gouvernement. Celles-ci s'inspirent des principes du partenariat qui sont au cœur même d'une saine gestion publique.

Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes : Un cadre de gestion pour le gouvernement du Canada, mars 2000

[1] Le Nunavut a été créé le 1er avril 1999, soit peu après la ratification de l'ECUS.

les Canadiens. Dans le contexte de ce mouvement, non seulement l'ECUS n'entre pas en conflit avec les autres priorités de la fonction publique, comme le cadre de gestion obligatoire du gouvernement du Canada intitulé *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, mais il les renforce. À la lumière de cette orientation, il devient évident que les thèmes qui constituent l'ECUS sont pertinents pour presque tous les fonctionnaires :

- **Travailler en partenariat pour les Canadiens** : veiller à accroître la coopération intergouvernementale afin de mieux servir les Canadiens.
- **Faire participer les Canadiens** : assurer une plus grande ouverture de l'appareil gouvernemental et permettre aux Canadiens de participer à titre d'élément indispensable du processus d'élaboration des politiques.
- **La mobilité** : permettre aux Canadiens de s'installer n'importe où au Canada en étant assurés qu'ils auront un accès égal aux programmes sociaux et que leurs compétences professionnelles seront pleinement reconnues.
- **Prévention et règlement des différends** : veiller à ce que les gouvernements coopèrent et à ce qu'ils dépensent ressources et énergie à satisfaire les besoins des Canadiens.
- **Informer les Canadiens – imputabilité publique et transparence** : veiller à ce que les gouvernements mesurent le degré de réussite des programmes et à ce qu'ils partagent ouvertement leurs résultats avec les Canadiens.

Par conséquent, alors que les dispositions spécifiques de l'ECUS ne s'appliquent qu'aux ministères et organismes qui créent, financent et mettent en œuvre des politiques et des programmes sociaux, les principes et les thèmes de l'ECUS sont des caractéristiques communes d'une fonction publique efficiente, efficace et axée sur les citoyens. C'est pourquoi l'entente devrait être une source d'inspiration pour tous les fonctionnaires et se refléter dans leurs tâches quotidiennes.

Les principes directeurs de l'ECUS

Les principes de l'ECUS cernent les buts et les engagements de tous les gouvernements en matière d'élaboration et de gestion de l'union sociale au Canada et ils fournissent aux gouvernements une orientation pour élaborer, mettre en oeuvre et remettre en question les politiques et les programmes sociaux. Les engagements qui découlent de ces principes sont traités en profondeur dans les dispositions spécifiques du texte de l'ECUS.

Favoriser de nouvelles attitudes et de nouvelles relations de travail

L'ECUS précise un certain nombre d'engagements et de lignes directrices administratives que les gouvernements ont accepté de respecter dans leurs activités, mais pour réaliser le plein potentiel de l'entente, il faudra faire beaucoup plus. Nous devrons, en tant que fonctionnaires, examiner comment nous travaillons avec nos collègues au sein de notre propre administration ainsi qu'avec nos homologues des autres administrations. Il faudra donc améliorer la coopération et la collaboration, et en mettre toutes nos ressources et tous nos talents collectifs au service des Canadiens.

Comme nous l'avons déjà indiqué, la collaboration et la coopération entre gouvernements n'est pas une nouveauté dans le domaine des relations intergouvernementales. C'est même cette caractéristique des relations intergouvernementales qui a mené à l'union sociale que nous connaissons aujourd'hui au Canada. Bien que cette collaboration n'ait pas toujours fait l'objet d'une grande couverture médiatique et qu'elle n'ait pas été remarquée par le public, les gouvernements collaborent et coopèrent sur bien des points. Par exemple, entre le 11 avril 1999 et le 31 mars 2000, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont rencontrés 61 fois pour parler de presque tous les secteurs d'activité gouvernementale;

PRINCIPES

L'union sociale doit traduire les valeurs fondamentales des Canadiens – égalité, respect de la diversité, équité, dignité de l'être humain, responsabilité individuelle de même que notre solidarité et nos responsabilités les uns envers les autres.

Aussi, dans le respect de leurs compétences et de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs, les gouvernements s'engagent-ils à adopter les principes suivants :

Tous les Canadiens sont égaux

- Traiter tous les Canadiens avec justice et équité
- Promouvoir l'égalité des chances pour tous les Canadiens
- Respecter l'égalité, les droits et la dignité de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes, ainsi que leurs différents besoins.

Répondre aux besoins des Canadiens

- Assurer à tous les Canadiens, peu importe où ils vivent ou se déplacent au Canada, l'accès à des programmes et à des services sociaux essentiels de qualité sensiblement comparable
- Offrir à ceux qui sont dans le besoin une aide appropriée
- Respecter les principes de l'assurance-santé : intégralité, universalité, transférabilité, gestion publique et accessibilité
- Favoriser la pleine et active participation de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays
- Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux.

Maintenir les programmes et les services sociaux

- Faire en sorte que les programmes sociaux bénéficient d'un financement suffisant, abordable, stable et durable

Peuples autochtones du Canada

Pour plus de certitude, aucun élément de la présente entente ne porte atteinte à un des droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou de tout autre droit, y compris l'autonomie gouvernementale.

26 de ces réunions regroupaient des hauts fonctionnaires et 35, des ministres.[4] En plus de ces réunions officielles, il ne faut pas oublier les innombrables contacts intergouvernementaux et les communications quotidiennes entre fonctionnaires en vue d'assurer la bonne marche des activités. L'Entente-cadre sur l'union sociale reste néanmoins un important pas vers l'avant dans les relations intergouvernementales puisqu'elle regroupe ces pratiques intergouvernementales et renforce l'engagement des gouvernements sur ce point.

Lorsque surviennent des conflits avec les provinces et les territoires, il est tentant d'interpréter les enjeux sous un angle d'opposition et de perdre de vue l'objectif que nous partageons, soit de satisfaire les besoins des Canadiens. Il faut alors se rappeler que chaque province a l'obligation de servir les intérêts des citoyens dont elle a la charge et que, dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada, les besoins des citoyens en matière de politiques sociales sont parfois très différents d'une région ou d'une province à l'autre. Il est important de respecter les pouvoirs législatifs, les positions et les objectifs des provinces et des territoires. Les changements aux politiques sociales existantes, ou l'adoption de nouvelles politiques, peuvent avoir des répercussions importantes sur la vie des Canadiens et ils ont des ramifications considérables pour les politiques et les programmes des provinces. Une fois de plus, il est crucial de trouver une formule de travail avec nos collègues et homologues des autres gouvernements, axée sur le respect mutuel et la coopération. Tout comme il ne suffit pas de signer un contrat de mariage pour assurer la réussite de ce mariage ou de signer un contrat d'affaires pour assurer le succès d'un partenariat, l'ECUS par lui-même ne peut pas garantir le succès des efforts de collaboration et de coopération intergouvernementales. Nous devons tous nous efforcer d'intégrer l'esprit de cette entente à notre travail quotidien.

[4] « L'interdépendance gouvernementale au Canada » -- Notes pour une allocution de l'honorable Stéphane Dion, Président du Conseil privé et ministre des Affaires intergouvernementales,Conférence du Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, Ottawa (Ontario), le 11 juin 2000

RESPECTER LES DISPOSITIONS DE L'ECUS DANS LES SECTEURS DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES SOCIAUX

Qu'est-ce que l'ECUS signifie pour moi en tant qu'analyste, gestionnaire ou fonctionnaire régional?
Les fonctionnaires qui travaillent dans les secteurs des politiques et des programmes sociaux doivent veiller à ce qu'eux-mêmes et leurs ministères se conforment non seulement aux principes de l'ECUS, mais également à ses dispositions spécifiques. Pour ce faire, les différentes personnes qui composent votre organisme seront appelées à y donner suite de façon différente. Par exemple, certaines dispositions de l'ECUS peuvent porter sur le travail des gestionnaires intermédiaires, comme la disposition selon laquelle les gouvernements doivent « rendre publics les critères d'admissibilité et les engagements de service afférents aux programmes sociaux ». Cependant, la plupart des dispositions de l'ECUS stipulent que les enjeux doivent être abordés par les plus hauts fonctionnaires au sein d'un ministère ou d'un organisme, sinon par le ministre responsable de l'organisme. C'est ce qui se produit pour les dispositions sur l'obligation du gouvernement du Canada de fournir un « préavis » lorsqu'il apporte des changements importants aux transferts sociaux. Par contre, dans chacun de ces cas, les agents et les analystes jouent eux aussi un rôle important. Ils doivent veiller à ce que leurs supérieurs connaissent les effets des dispositions de l'ECUS sur leur travail et faire en sorte qu'on tienne compte de ces dispositions dans la planification et les analyses. Il incombe à tous les employés et à tous les cadres du secteur des politiques et des programmes sociaux de s'assurer que leurs collègues connaissent l'ECUS, que les principes et les dispositions de l'entente soient omniprésents dans leur organisme et qu'on en tienne compte dans les activités quotidiennes.

Si nous voulons réussir la mise en œuvre de l'ECUS, il sera nécessaire d'établir une communication active qui transcende les échelons, les régions et les administrations centrales. En règle générale, avant de prendre des mesures actives fondées sur l'une ou l'autre des dispositions de l'entente, assurez-vous que tout va bien sur le plan de la communication et de la coordination au sein de votre ministère ou organisme. Par exemple, si vous travaillez en région, il serait souhaitable de faire connaître vos projets à l'administration centrale avant de passer aux actes. Si vous voulez savoir quelle influence les dispositions de l'ECUS peuvent avoir sur vous-même, votre travail ou votre organisme, adressez-vous aux personnes qui sont chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme. Si vous avez besoin d'une aide plus poussée, consultez la liste des personnes-ressources fournie à la section 8 du présent document.

Que dois-je faire pour respecter les dispositions spécifiques de l'ECUS?
La présente section porte sur certaines des dispositions de l'ECUS les plus pertinentes pour les fonctionnaires. La section est divisée en cinq sous-sections portant chacune sur un des thèmes suivants :

- Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser
- Faire participer les Canadiens
- La mobilité
- Prévention et règlement des différends
- Informer les Canadiens – imputabilité publique et transparence

FIGURE 1

Dispositions de l'ECUS et questions à prendre en considération	*Mesures proposées*
Disposition de l'ECUS (n°) Question exploratoire ...	Mesure proposée, s'il y a lieu.

Chaque sous-section est présentée, puis séparée en deux colonnes (voir la figure 1). La colonne de gauche énumère les dispositions de l'ECUS extraites directement de l'Entente-cadre (en italiques). Les puces qui se trouvent sous les dispositions indiquent des questions exploratoires conçues pour susciter une réflexion sur les ramifications des dispositions. Le chiffre qui suit chaque disposition est un renvoi au texte intégral de l'ECUS, fourni à l'annexe III.

Dans la colonne de droite, directement en face des dispositions de l'ECUS et des questions exploratoires de la colonne de gauche, des mesures pertinentes sont proposées. Si aucune mesure n'est fournie pour une disposition donnée, il ne faut pas en conclure que rien ne doit être fait. Au contraire, cela signifie que les mesures appropriées dépendent du ministère ou de l'unité concernée. En effet, les gouvernements, les secteurs sociaux et les organisations cherchent encore à trouver le meilleur moyen de respecter les dispositions de l'entente, et ces efforts engendreront des connaissances et des expériences nouvelles susceptibles d'enrichir l'aide offerte dans le présent document.

En lisant l'une des deux colonnes, vous pourriez tomber sur une formule ou un terme qui n'est pas parfaitement clair. S'il existe une définition pour ce terme, elle sera fournie dans le glossaire, à l'annexe I. Cependant, vous constaterez que bon nombre de termes et d'expressions comme « changement majeur » et « influence considérable » n'ont pas été définis. En interprétant ces termes de façon trop large, on risque d'engendrer du travail superflu. Par contre, une définition trop étroite pourrait exclure des éléments valides et compromettre l'esprit de l'entente. Comme pour beaucoup d'autres aspects de l'ECUS, il n'existe aucune formule simple. Lorsqu'il s'agit des dispositions de l'ECUS, il convient d'interpréter tous les termes dans l'esprit de l'entente. En fin de compte, l'utilisation et l'application de ces termes seront déterminées par chaque situation et nécessiteront des échanges importants au sein des organismes, voire même avec le Bureau du Conseil privé.

À la fin de chaque sous-section, vous trouverez une brève étude de cas. Étant donné que l'ECUS est une entente relativement récente, certains de ces cas sont antérieurs à l'ECUS. Ils illustrent néanmoins la façon dont les organismes s'efforcent de promouvoir l'esprit de l'entente et ils mettent en relief certaines leçons apprises jusqu'à présent.

Il faut être conscient que cette partie du document ne *porte pas* sur l'ECUS dans son ensemble. Par conséquent, considérez-la comme un complément et non comme un substitut du texte intégral. C'est pourquoi nous vous recommandons fortement de lire le texte intégral de l'ECUS, fourni à l'annexe III du présent document.

Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser

Les pratiques de collaboration

Un des plus importants principes de l'ECUS établit que les gouvernements doivent joindre leurs efforts afin de préserver et d'améliorer la qualité des programmes et des services sociaux dans des secteurs prioritaires comme l'enseignement postsecondaire, la santé et les besoins de l'enfance. Toutefois, les gouvernements doivent également être en mesure de cerner et de s'occuper des priorités qui correspondent à leur mandat respectif. En joignant leurs efforts de planification et en partageant les renseignements sur les tendances, les questions de l'heure, les problèmes, les solutions potentielles, les priorités et les stratégies, les gouvernements peuvent atteindre ces deux objectifs. Ces activités peuvent :

- favoriser une meilleure compréhension des questions de part et d'autre;
- susciter une prise de conscience des priorités des autres gouvernements;
- aider les gouvernements à cerner les priorités communes qu'il convient d'envisager en collaboration.

Au fil du temps, il faudra parvenir à établir des pratiques efficaces de partage de l'information avec les gouvernements des provinces et des territoires en s'appuyant sur les connaissances communes et en veillant à favoriser la confiance et le respect mutuel. Un des aspects cruciaux de cette démarche visant à favoriser la confiance et le respect mutuels avec les gouvernements des provinces et des territoires consiste à faire en sorte que les voies de communication soient ouvertes et que toutes les parties soient déterminées à assurer la réussite de ce partenariat. Pour ce faire, il pourrait s'avérer nécessaire d'avoir recours au réseau qui est actuellement chargé des relations intergouvernementales dans votre ministère et de veiller à ce que tout nouveau facteur important dans vos secteurs de politique soit communiqué aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Vous devriez également faire appel à ce réseau pour vous tenir au courant des nouveaux facteurs qui surviennent dans les provinces ou les territoires. En apprenant les uns des autres, nous pourrons utiliser nos ressources limitées à bon escient et optimiser la prestation des services.

> **Le gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux sont à mettre au point ensemble le Programme d'action national pour les enfants.**
>
> ***Discours du Trône ouvrant la deuxième session de la trente-sixième législature du Canada.***

Le pouvoir fédéral de dépenser

Le pouvoir fédéral de dépenser permet à l'administration fédérale de faire des paiements aux personnes, aux institutions ou aux gouvernements des provinces pour des questions sur lesquelles les gouvernements provinciaux ou territoriaux sont les seuls à pouvoir légiférer. Ce pouvoir sert de véhicule pour distribuer l'argent des contribuables, corriger les disparités régionales, favoriser l'égalité des chances et chercher à atteindre des objectifs pancanadiens. Étant un instrument légitime sur le plan constitutionnel, le pouvoir de dépenser a permis aux gouvernements de lancer de nouveaux programmes sociaux comme l'assurance-santé. Si ce pouvoir a, jusqu'à présent, fait partie intégrante de l'élaboration de l'union sociale au Canada, les critiques estiment qu'il a été utilisé à tort et à travers dans des secteurs de compétence exclusivement provinciale[5].

[5] Pour un examen plus complet du pouvoir fédéral de dépenser, consulter, *The Spending Power in Federal Systems*, par Ronald Watts (Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1999).

Créer un environnement « sans surprise »

Il importe d'insister sur le fait que les dispositions mentionnées dans la présente section ne sont pas simplement des exigences techniques ou administratives. Il faut faire un effort particulier pour respecter et promouvoir les principes de collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. En plus de se conformer aux dispositions spécifiques de préavis et de consultation, chaque ordre de gouvernement doit s'efforcer de créer un environnement « sans surprise ». Afin d'atteindre ces deux buts, vous devez veiller à ce que tous vos homologues provinciaux et territoriaux comprennent les termes « préavis » et « consultation » de la même façon. Il ne doit subsister aucune incertitude à ce sujet. Autrement dit, il faut s'assurer que tous les gouvernements ont une compréhension commune de ce que ces procédures englobent : lorsque les communications d'un gouvernement doivent servir de « préavis » ou tenir lieu de « consultation » conformément à l'ECUS, toutes les parties concernées doivent clairement comprendre de quoi il s'agit. La forme que le préavis doit prendre (p. ex., lettre enregistrée ou réunion) ainsi que l'émetteur et le destinataire du préavis (p. ex., entre sous-ministres ou ministres) sont des éléments particuliers à chaque situation.

Pour plus de renseignements sur ce point ou sur toute autre question pouvant découler de cette sous-section, adressez-vous aux personnes chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales pour votre organisme. Si vous avez besoin de renseignements plus détaillés, consultez la liste de personnes-ressources fournie à la section 8 du présent document.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
D'effectuer une planification concertée afin d'échanger des renseignements sur les grandes tendances sociales, les problèmes et les priorités, et de travailler ensemble pour déterminer les priorités pouvant mener à une action concertée. (27)	Partager les renseignements appropriés avec les gouvernements provinciaux et territoriaux au sujet des tendances, des nouveaux enjeux, des défis, des solutions possibles, des priorités et des stratégies. Travailler au renforcement des procédés et mécanismes pour le partage d'information et la planification conjointe. Les pratiques de partage d'information devraient être établies au fil du temps et inclure des liens permanents de communications et un engagement envers un partenariat réciproque.
De coopérer à la mise en oeuvre de priorités conjointes lorsque cela permet d'offrir des services plus efficaces et plus efficients aux Canadiens. Ceci pourrait inclure, s'il y a lieu, l'élaboration conjointe des objectifs et des principes, la clarification des rôles et des responsabilités, ainsi qu'une mise en oeuvre souple des mesures afin de respecter la diversité des besoins et des situations, d'assurer une intervention complémentaire aux mesures existantes et d'éviter les dédoublements.(28)	Dans le cas où les gouvernements se sont entendus sur les priorités en matière de collaboration, travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux pour répondre à ces engagements. Encore une fois, assurer qu'il y ait communications et coordination au sein de votre ministère ou agence.
Préavis et consultation réciproques *D'une façon qui respecte les principes de notre système de gouvernement parlementaire et le processus d'élaboration du budget, les gouvernements conviennent ainsi de :* *Se donner un préavis avant la mise en œuvre de tout changement majeur à une politique ou à un programme social qui aura tout probablement une incidence importante sur un autre gouvernement.* (29)	Les ministères et les organismes fédéraux qui effectuent ce genre de tâches doivent veiller à donner un préavis de changement précis aux gouvernements concernés. L'avis doit être transmis assez tôt pour permettre aux gouvernements provinciaux ou territoriaux de se préparer aux répercussions du changement. Il faut également s'assurer que la personne de votre organisme qui est chargée de donner l'avis comprend de la même façon que ses homologues des autres gouvernements ce que signifie « préavis » dans le cadre de l'ECUS.
• Prévoyez-vous un « changement majeur » risquant d'avoir une incidence importante sur un autre gouvernement?	

Réfléchissez sur la meilleure méthode pour donner un « préavis » et sur qui serait la personne la mieux placée pour se charger de cette tâche. On recommande également à votre ministère ou organisme de mettre au point une méthode d'*accusé de réception* qui servirait à signaler que les autres parties ont bel et bien reçu le préavis. Cela permettrait d'éviter les situations où une partie croit sincèrement avoir donné un préavis alors que la partie destinataire n'a pas reconnu la communication comme étant un préavis.

Si un autre gouvernement provincial ou territorial apporte des changements majeurs à un programme social qui risque d'avoir une incidence sur le gouvernement fédéral, il doit donner un préavis, aussi importe-t-il de faire savoir que vous avez reçu ce préavis.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

Offrir de consulter avant de mettre en œuvre de nouvelles politiques et de nouveaux programmes sociaux qui risquent d'avoir une incidence importante sur d'autres gouvernements ou sur l'union sociale en général. Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en œuvre souple et efficace. (30)

- Travaillez-vous actuellement à l'élaboration d'un *nouveau* programme qui risque d'avoir une incidence importante sur d'autres gouvernements ou, de manière plus générale, sur l'union sociale elle-même?

Mesures proposées

Les ministères et organismes fédéraux doivent s'assurer qu'ils offrent aux gouvernements provinciaux et territoriaux de les consulter avant de mettre en œuvre une nouvelle politique ou un nouveau programme social. Cette offre de consulter doit être faite assez tôt pour permettre d'examiner comme il se doit les propositions des gouvernements concernés et, le cas échéant, de les intégrer.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent également mettre de l'avant leurs propres idées et propositions. Pour soutenir ce processus, il importe de veiller à ce que les voies de communication et de consultation soient ouvertes, et de faire en sorte que les contributions et les propositions soient pleinement et dûment considérées.

Envisagez la possibilité de rédiger un rapport décrivant l'incidence que le nouveau programme pourrait avoir sur les politiques et les programmes des gouvernements provinciaux ou territoriaux. Cette façon de procéder pourrait aider les gouvernements provinciaux et territoriaux à évaluer l'incidence du programme proposé et aiderait votre organisme à mieux se préparer à leurs réactions.

À l'inverse, si un gouvernement provincial ou territorial se prépare à mettre en œuvre un programme susceptible d'avoir une incidence importante sur le gouvernement fédéral ou l'union sociale, il devrait offrir au gouvernement fédéral de le consulter. Si l'on vous consulte, votre ministère ou organisme doit cerner les dédoublements possibles, explorer les autres approches qui permettraient d'améliorer la mise en œuvre et laisser savoir que vous avez bel et bien reçu une offre de consultation.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
Autochtones *Les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants.* (32)	
• Que faites-vous pour trouver, de concert avec les Autochtones, des façons de satisfaire leurs besoins?	À l'heure actuelle, on mène une gamme de travaux sur diverses questions. Des sources additionnelles de renseignements sont disponibles à la section *Autres ressources* du présent document.
Prévisibilité du financement **(voir la figure fournie à l'annexe II).** *Le gouvernement fédéral consultera les gouvernements provinciaux et territoriaux au moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants aux provinces et territoires, sauf entente contraire...* (35)	
• Cette disposition vise-t-elle aussi le *renouvellement ou les changements importants* à des transferts sociaux aux provinces ou aux territoires?	Le cas échéant, les ministères et organismes fédéraux responsables de ces travaux doivent veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux soient consultés *au moins* un an avant le renouvellement ou les changements importants aux transferts sociaux existants (sauf entente contraire).
• Le processus de consultation est-il ouvert et transparent?	Dans le contexte des consultations, il importe de tenir les voies de communication ouvertes et de veiller à considérer pleinement et sincèrement les préoccupations des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
[Le gouvernement fédéral] inclura des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux gouvernements provinciaux et territoriaux. (35)	
• Cette disposition vise-t-elle les nouveaux transferts aux provinces et aux territoires?	Le cas échéant, les ministères et organismes fédéraux responsables de ces travaux doivent veiller à inclure des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux provinces et aux territoires. Il faut s'assurer que la personne qui donne ou reçoit l'avis dans votre organisme comprenne de la même façon que son homologue en quoi consistent les « dispositions de préavis » au sens de l'ECUS. On recommande également d'établir une méthode commune d'*accusé de réception* qui pourra servir à signaler qu'un préavis a bel et bien été reçu afin d'éviter des situations où l'une des parties croit sincèrement avoir donné un préavis alors que l'autre partie estime que les communications reçues ne constituaient pas un préavis convenable.
Nouvelles initiatives pancanadiennes soutenues par des transferts aux provinces / territoires *Travailler en collaboration avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux pour déterminer les priorités et les objectifs pancanadiens.* (36)	Les priorités et les objectifs pancanadiens se retrouvent dans les secteurs de la santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux. Si vous prévoyez avoir à cerner des priorités et des objectifs pancanadiens, assurez-vous de le faire en collaboration avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux. Pour commencer, communiquez avec les personnes chargées des relations entre le fédéral et les provinces ou les territoires pour votre ministère ou votre organisme. Pour plus de renseignements sur ces engagements, consultez le document « Le modèle de la course au sommet[6] », diffusé par le ministre des Affaires intergouvernementales et la ministre de la Justice le 5 février 1999.

[6] http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/francais/viewdoc.asp?URL=/aia/docs/francais/press/release/19990205.htm

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

Ne pas créer de telles initiatives pancanadiennes [pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, financées au moyen de transferts aux provinces/territoires, qu'il s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés] *sans le consentement de la majorité des provinces.* (37)

Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendront sur un cadre d'imputabilité relatif [aux nouvelles initiatives pancanadiennes pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, financées au moyen de transferts aux provinces/territoires, qu'il s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés]. (40)

Dépenses fédérales directes

Une autre façon d'utiliser le pouvoir fédéral de dépenser consiste à effectuer des transferts aux personnes et aux organisations pour promouvoir l'égalité des chances, la mobilité et les autres objectifs pancanadiens. (42a)

Lorsque le gouvernement fédéral lance de nouvelles initiatives pancanadiennes financées par des transferts directs aux personnes et aux organisations pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, il s'engage, avant de les mettre en œuvre, à donner un préavis d'au moins trois mois et à offrir de consulter. (42b)

Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en œuvre souple et efficace. (42b)

Mesures proposées

Il faut travailler en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux afin d'élaborer des principes et des objectifs. Lorsqu'on lance de nouvelles initiatives dans les secteurs financés par les transferts intergouvernementaux, il faut chercher à obtenir le plus grand consensus possible. Dans tous les cas, l'appui d'au moins six provinces est nécessaire (mais pas forcément suffisant) pour lancer une nouvelle initiative pancanadienne. Il faut donc être capable de faire preuve de jugement afin de déterminer si le soutien de ces gouvernements provinciaux est suffisant pour permettre au gouvernement fédéral d'aller de l'avant avec une nouvelle initiative. Pour plus de renseignements, il faut communiquer avec les personnes de votre ministère ou organisme qui sont chargées des relations intergouvernementales et coordonner vos activités avec les leurs.

Travailler de concert avec les provinces et les territoires pour élaborer un cadre de responsabilisation qui soit consistant avec les provisions de l'ECUS sur l'imputabilité publique et la transparence. Pour des renseignements additionnels sur ces provisions, voir la section de ce document intitulé *Informer les Canadiens : imputabilité publique et transparence.*

Les ministères et organismes fédéraux qui mènent ces travaux doivent veiller à donner un préavis clair sur les nouvelles initiatives aux gouvernements concernés.

Il faut faire en sorte que vous et vos homologues compreniez de la même façon le terme « préavis » aux fins de l'ECUS. Il est également recommandé d'établir une méthode d'*accusé de réception* qui servira à signaler la réception d'un préavis.

Il faut aussi veiller à ce que les voies de communication et de consultation restent ouvertes et accorder des délais suffisants pour que les contributions et les propositions des gouvernements puissent être pleinement et sincèrement considérées.

Étude de cas sur le travail en collaboration : le Comité consultatif sur l'infostructure de la santé

Aperçu

Créé en juin 1999 à la demande des sous-ministres de la Santé et par suite de la diffusion en février 1999 du rapport définitif du Conseil consultatif sur l'infostructure de la santé, le Comité consultatif fédéral-provincial-territorial sur l'infostructure de la santé (CCIS) est l'instrument qui permet aux gouvernements de se pencher ensemble sur les questions de politiques, de planification et de mise en œuvre associées aux questions nationales d'infostructure de la santé. Le CCIS favorise et facilite le partage de la recherche, des pratiques exemplaires ainsi que la coordination des activités, la collaboration et l'intégration des travaux d'infostructure de la santé dans tous les secteurs de compétence. Le CCIS a créé cinq groupes de travail spécialisés pour se pencher sur les principaux secteurs stratégiques et opérationnels d'une infostructure nationale de la santé, soit la planification stratégique, la protection des renseignements personnels sur le plan de la santé, la télésanté, les dossiers de santé sur support électronique et la surveillance de la santé. Les groupes de travail sont composés de personnes provenant de toutes les provinces et de tous les territoires, notamment des médecins-conseillers en matière de santé et des représentants des organisations non gouvernementales (ONG). Les détails, comme le nombre de membres et la durée des mandats, sont établis selon les besoins. Santé Canada, par l'intermédiaire de son Bureau de la santé et de l'inforoute, finance et gère le secrétariat du CCIS, lequel fournit des services de logistique et d'analyse des politiques. Le budget du CCIS est partagé dans une proportion de 80 p. 100 pour les provinces et les territoires et de 20 p. 100 pour l'administration fédérale. Étant donné que l'entente est fondée sur un consensus, on tient des procès-verbaux des réunions et on assure une vaste diffusion des décisions dans les régions (elles seront éventuellement affichées sur le site Web de Santé Canada et du CCIS).

Comment procéder

Depuis 20 mois, on a effectué beaucoup de recherche tant sur les politiques que sur les activités. Ces recherches ont donné lieu à la production d'un important document intitulé *Plan directeur et plan tactique préliminaire pour une infostructure nationale de la santé*. On travaille toujours à l'ébauche d'une résolution sur l'harmonisation de la protection des renseignements personnels. En outre, la recherche se poursuit sur les questions de la télésanté, de la surveillance de la santé et de la mise en application des dossiers médicaux sur support électronique partout au Canada et à l'étranger. Parmi les défis que le CCIS est appelé à relever, mentionnons la nécessité pour ses membres de faire valoir les points de vue et les positions de leurs provinces ou territoires tout en maintenant un degré de collaboration efficace « du point de vue national ». Étant donné le caractère « fluide » des questions de santé dans les divers secteurs de compétence, cette nécessité peut engendrer des débats très stimulants. Un autre défi consiste à concilier les diverses étapes auxquelles en sont les différentes provinces, en élaborant et en mettant à exécution des initiatives d'infostructure de la santé. Étant donné que, par définition, une infostructure de la santé est une entité « multicompétences », la collaboration est un élément indispensable pour aborder toutes les variantes des provinces ou des territoires qui entrent en jeu dans la mise au point de ces initiatives.

Que pouvons-nous apprendre?

Dès le départ, le mandat et les objectifs du CCIS ont été mis au point avec la collaboration des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Les orientations futures sont donc élaborées de la même façon. Les délibérations du comité sont ouvertes et transparentes : le secrétariat se charge de tenir les membres parfaitement informés et de partager la recherche. Les budgets du comité et des groupes de travail sont établis au moyen d'un calcul par habitant, ce qui permet aux plus petits territoires ou provinces de participer au processus sur un pied d'égalité. Comme il relève des sous-ministres de la Santé, le CCIS est directement lié aux centres de décisions. En fin de compte, les membres sont bien conscients qu'ils devront produire des résultats, et cette responsabilisation a engendré un processus qui se démarque par son degré de participation ainsi que par la richesse et la pertinence des contributions de tous les secteurs de compétence dans le domaine de la santé.

Personne-ressource

Jean-Claude Barre
Conseiller principal en politique
Bureau de la santé et l'inforoute
Santé Canada
Téléphone : (613) 954-9111
Télécopieur : (613) 952-3226
Courriel : Jean-Claude_Barre@hc-sc.gc.ca

Faire participer les Canadiens

Les Canadiens veulent être consultés plus souvent et ils veulent que les décideurs tiennent réellement compte de leurs points de vue. Dans le discours du Trône de 1999, le gouvernement a clairement indiqué qu'il était déterminé à accroître la participation des Canadiens au processus d'élaboration des politiques. L'engagement de l'ECUS à promouvoir la participation du public s'harmonise à la stratégie continue du gouvernement qui consiste à faire en sorte que les Canadiens puissent participer de façon significative et efficace aux décisions qui les touchent.

Les Canadiens peuvent faire de précieuses contributions aux diverses étapes du travail gouvernemental, notamment aux étapes de l'élaboration, de la formulation et de l'évaluation des politiques, des programmes et des services publics. La mesure dans laquelle ils participent peut également aller de l'examen de l'information à la transmission de commentaires ou à la participation directe au processus décisionnel. Les gestionnaires devront donc porter attention pour savoir quels groupes ou personnes « participent » (citoyens, intervenants, ONG, Autochtones, etc.), comment ils participent et à quelles étapes du processus ils prennent part. Pour déterminer encore mieux comment faire participer les Canadiens, nous recommandons de prendre connaissance du document *Énoncé de politique et lignes directrices sur la consultation et la participation des Canadiens*, qui paraîtra sous peu, ainsi que des lignes directrices et des politiques de votre propre ministère à ce sujet, s'il y a lieu.

Faire participer les Canadiens : les considérations intergouvernementales

Lorsque vous menez des initiatives sur la participation, il importe également de porter attention aux principes qui sous-tendent la section de l'ECUS portant sur les pratiques de collaboration. Dans le cadre d'un engagement visant à établir des relations de collaboration avec les autres ordres de gouvernement, il est indispensable de communiquer avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et de coordonner avec eux la conception et la tenue des activités visant à promouvoir la participation des citoyens dans les secteurs où il faut tenir compte de facteurs intergouvernementaux. L'ECUS s'applique aux politiques et aux programmes sociaux, plus spécifiquement dans les secteurs des soins de santé, des services sociaux et de l'aide sociale, de l'enseignement postsecondaire, de la formation et du développement de la main-d'œuvre. Dans tous ces domaines, ainsi que dans d'autres secteurs qui comportent des ramifications intergouvernementales, les fonctionnaires fédéraux doivent se conformer aux « Lignes directrices régissant les activités de consultation et de participation ayant des dimensions intergouvernementales » du nouveau document d'énoncé de politique et de lignes directrices mentionné ci-dessus et porter une attention particulière aux lignes directrices sur les initiatives conjointes avec les autres ordres de gouvernement ainsi qu'aux initiatives menées uniquement par l'administration fédérale.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
Favoriser la pleine et active participation de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays.(8) • Articulez-vous l'ensemble de vos activités d'élaboration et d'évaluation des politiques sociales autour de ce principe?	Il faut appliquer ce principe aussi largement que possible à toutes les étapes de l'élaboration et de l'évaluation des politiques, des programmes et des services susceptibles de bénéficier de la participation du public.
Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux. (9) • Articulez-vous l'ensemble de vos activités d'élaboration et d'évaluation des politiques sociales autour de ce principe?	Pour plus de précisions, consultez le document du gouvernement fédéral *Énoncé de politique et lignes directrices sur la consultation et la participation des Canadiens*, qui paraîtra sous peu. Pour plus d'information sur les approches visant à susciter la participation des Canadiens, consultez les publications conjointes du CCG et du BCP intitulées *Faire participer les Canadiens et Consulter les Canadiens*, qui paraîtront sous peu.
S'assurer que des mécanismes sont en place pour permettre aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités sociales et d'examiner les résultats obtenus à cet égard. (22) • Quelles sont les dispositions visant à susciter la participation des Canadiens à l'élaboration des priorités sociales et à l'évaluation des résultats? • Cette activité a-t-elle des ramifications intergouvernementales?	Les ministères et organismes fédéraux doivent mettre en place des mécanismes conviviaux pour permettre aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités et à l'évaluation des résultats. Ils doivent en outre travailler de concert avec leurs homologues provinciaux et territoriaux pour veiller à ce que les mécanismes nécessaires soient en place dans chaque secteur de politique. Prenez connaissance des publications conjointes du CCG et du BCP intitulées *Faire participer les Canadiens et Consulter les Canadiens*, qui paraîtront sous peu, pour en savoir davantage sur les approches, les outils et les pratiques exemplaires en matière de participation du public.

- Les gouvernements provinciaux et territoriaux (ou les ministères de votre propre gouvernement) mènent-ils des activités visant à susciter la participation dans votre secteur de responsabilité?
- Existe-t-il des occasions de mettre sur pied, en collaboration avec les ministères ou les gouvernements provinciaux et territoriaux, des initiatives visant à susciter la participation?

Si vous prévoyez solliciter la participation des Canadiens dans un secteur qui constitue une priorité ou un objectif conjoint avec les gouvernements provinciaux ou territoriaux, il faut, à tout le moins, communiquer vos plans à ces gouvernements afin de les tenir au courant, d'éviter les dédoublements et les chevauchements, de faire en sorte que vos efforts se complètent mutuellement et de miser au maximum sur les possibilités de coopération. Pour obtenir des lignes directrices sur les activités de participation ayant des ramifications intergouvernementales, consultez le document *Énoncé de politique et lignes directrices sur la consultation et la participation des Canadiens*, qui paraîtra sous peu.

Étude de cas sur la participation des Canadiens : examen du Régime de pensions du Canada

Aperçu

Le Régime de pensions du Canada (RPC) a été créé en 1966. Au début des années 1990, de nombreux observateurs ont commencé à mettre en doute la viabilité du RPC et en 1995, l'actuaire en chef du Régime prévoyait qu'à défaut d'une refonte du régime, on manquerait de fonds d'ici 2015.

Conscients du fait que le programme avait besoin de changements, les ministères fédéraux des Finances et du Développement des ressources humaines ont entamé un processus d'examen, d'abord en établissant un secrétariat conjoint, puis en invitant les fonctionnaires provinciaux à participer. Ce processus avait pour but, dans un premier temps, d'informer le public des difficultés rencontrées au chapitre du RPC et, ensuite, d'obtenir la contribution du public en vue de mieux axer les efforts de refonte du régime.

L'étroite collaboration entre les représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux s'est révélée un élément essentiel à la réussite de ce processus d'examen. Ainsi, on a pu établir un mandat pour la réforme du RPC : avec l'appui de deux tiers des provinces, on a élaboré une nouvelle loi façonnée d'après les contributions du public. Le Parlement a adopté les réformes du RPC en 1997 et elles sont entrées en vigueur en 1998.

Comment a-t-on procédé?

En février 1996, les gouvernements fédéral et provinciaux ont diffusé conjointement un bref document d'information sur l'avenir du RPC en vue de renseigner le public et de concentrer le débat sur la question. On a également choisi d'informer le public au moyen d'une stratégie médiatique, d'un numéro de téléphone sans frais et d'un site Web.

Entre avril et juin, on a tenu 33 réunions publiques un peu partout au pays. À chaque réunion, un député représentait le gouvernement afin de signaler l'intérêt et l'engagement de celui-ci à l'égard du processus de consultation. Des hauts fonctionnaires, des députés locaux ainsi que des législateurs provinciaux et territoriaux ont également assisté à ces réunions. Experts, membres du public et organisations (groupes d'aînés, de gens d'affaires, d'ouvriers et d'action sociale) étaient tous invités à aborder les questions soulevées dans le document d'information en faisant des présentations officielles ou dans le cadre d'échanges plus informels. Des efforts particuliers ont été déployés afin d'attirer les groupes représentant les jeunes et les handicapés. Certains groupes ont laissé savoir qu'ils auraient préféré des délais moins serrés afin de pouvoir consulter leurs membres.

Les résultats de ces réunions, grâce auxquelles il a été possible de découvrir les points de vue de toutes les régions, ont été communiqués à tous les organisateurs du pays. En juin 1996, les ministres et le public ont pu prendre connaissance du rapport sur les consultations. Cet examen a eu une grande influence sur le processus de refonte du programme. Par exemple, il a montré que les Canadiens voulaient préserver le RPC et a atténué les effets négatifs de la réforme des pensions pour certains groupes spécifiques.

Que pouvons-nous apprendre?

- Les fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux ont collaboré pour élaborer un processus et analyser les résultats. La conjugaison de leurs efforts a contribué à la légitimité et à l'efficacité du processus.
- Le fait qu'un député ait joué un rôle prépondérant et que des législateurs des diverses parties aient participé au processus a permis au public de prendre ce processus au sérieux et de constater qu'il était exempt de tout sectarisme politique.
- Les discussions informelles peuvent être aussi révélatrices que les présentations officielles. Par exemple, les périodes de questions informelles qui ont suivi les présentations officielles se sont avérées très fructueuses.

Personne-ressource

Jean-Michel Catta
Chef, Consultations et relations avec les médias
Consultations et Communications
Ministère des finances
Téléphone : 613-947-7255,
Télécopieur : 613-943-0938
Courriel : catta.jean-michel@fin.gc.ca

Mobilité

Dans notre économie fondée sur le savoir, il importe que les gouvernements travaillent ensemble pour veiller à ce que les Canadiens aient la mobilité nécessaire pour se prévaloir des possibilités d'éducation et mettre leurs compétences à profit tout en ayant accès aux services essentiels partout au pays. En effet, pour citer l'ECUS, « Tous les gouvernements estiment que la liberté de mouvement, qui permet aux Canadiens d'aller profiter de perspectives favorables n'importe où au Canada, est un élément essentiel de la citoyenneté canadienne. » Ces dispositions ont pour but de veiller à ce que les Canadiens puissent se déplacer librement n'importe où au Canada sans craindre de perdre leur accès aux programmes sociaux et aux services de santé dont ils ont besoin, et en sachant que leurs qualifications professionnelles seront reconnues partout. C'est dans cet esprit que l'Entente-cadre stipule que les nouvelles initiatives en matière de politiques sociales ne devront créer aucun nouvel obstacle à la mobilité, que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devront éliminer toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui vont à l'encontre de l'ECUS et que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux devront assurer, d'ici le 1er juillet 2001, le respect des dispositions de l'Accord sur le commerce intérieur ayant trait à la mobilité[7].

Dans le discours du Trône de 1997, le gouvernement du Canada s'est engagé à continuer de promouvoir la mobilité sociale entre les provinces ainsi que l'accès aux avantages sociaux et autres. Il s'est également engagé à travailler avec les provinces pour cerner de nouvelles approches sur lesquelles toutes les parties se sont entendues.

[7] En 1994, l'Accord sur le commerce intérieur a été conclu dans le but de réduire et d'éliminer les obstacles au libre mouvement des biens, des services, des personnes et des investissements au Canada. Lorsque l'ECUS a été signé, on a établi l'échéance du 1er juillet 2001 pour le respect intégral des dispositions du chapitre 7 de l'Accord sur le commerce intérieur. Le chapitre 7 a pour but d'abolir les obstacles interprovinciaux qui entravent les travailleurs : critères de résidence pour pouvoir travailler ou obtenir des permis; pratiques de délivrance de permis indûment prolongées ou coûteuses pour les travailleurs de l'extérieur de la province; manque de reconnaissance des qualifications obtenues dans d'autres provinces.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
Les gouvernements s'assureront que les nouvelles initiatives en matière de politique sociale ne créent aucun nouvel obstacle à la mobilité. (13)	Veuillez prendre note que ces dispositions ne s'appliquent pas à des mesures comme les écarts sur le plan des taux d'imposition ou de niveaux de prestations, ni aux programmes spéciaux d'aide à des régions ou à des groupes particuliers.

• Travaillez-vous actuellement à l'élaboration d'une nouvelle initiative en matière de politique ou à la modification d'une politique ou d'un programme existant?
  • Le cas échéant, cette initiative crée-t-elle de nouveaux obstacles à la mobilité? Par exemple :[8]
  • Contient-elle des critères ou des procédures d'admissibilité qui restreignent l'accès aux programmes sociaux?
  • La nouvelle initiative crée-t-elle des obstacles pour les personnes qui quittent une partie du Canada afin de s'installer dans une autre?
	Si vous répondez par l'affirmative à l'une ou l'autre de ces questions, il est possible que vous créez des obstacles à la mobilité. Pour plus de renseignements ou des conseils, communiquez avec la Direction des relations fédérales-provinciales de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), au (819) 953-3262 (téléphone) ou au (819) 953-4701 (télécopieur).

• Avez-vous prévu des mesures susceptibles de contrer les répercussions des critères fondés sur la résidence?	
Les gouvernements élimineront, d'ici trois ans, toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui restreignent l'accès à l'éducation postsecondaire, à la formation professionnelle, à la santé, aux services sociaux et à l'aide sociale... (14)	Bien qu'il soit important d'être au courant de cette disposition de l'ECUS, elle ne vous concerne pas directement. Une stratégie fédérale a été créée pour cerner et abolir ces obstacles. Pour plus de renseignements ou des conseils, communiquez avec la Direction des relations fédérales-provinciales de DRHC, au (819) 953-3262 (téléphone) ou au (819) 953-4701 (télécopieur).
Les gouvernements s'engagent également à assurer, d'ici le 1er juillet 2001, le respect intégral des dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur par toutes les entités assujetties à ces dispositions, et notamment des conditions visant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et l'élimination des conditions de résidence qui limitent l'accès aux perspectives d'emploi. (16)	Il est possible que cette disposition ne vous concerne pas directement. Les organismes visés par cette disposition (au fédéral, il s'agit de Développement des ressources humaines Canada, d'Affaires indiennes et du Nord Canada et de Santé Canada) devraient déjà connaître ces exigences et prendre des mesures pour s'y conformer. Pour plus de renseignements, consulter le document publié par le Forum des ministres du marché du travail (FMMT) intitulé *Lignes directrices pour satisfaire aux exigences du chapitre sur la mobilité de la main-d'oeuvre*[9].

[8] Ces questions sont tirées du rapport intitulé *Rapport du gouvernement du Canada au Conseil ministériel sur la refonte des politiques sociales pour accroître la mobilité des Canadiens.*, le 31 mars 2000

[9] http://www.hrdc-drhc.gc.ca/stratpol/socpol-old/mobility/guide/guide_f.html

Étude de cas sur la mobilité :
mise en œuvre en Saskatchewan des engagements en matière de mobilité

Aperçu

Aux termes de l'ECUS, les gouvernements :

- ne doivent créer aucun nouvel obstacle à la mobilité lorsqu'ils mettent sur pied de nouvelles initiatives sociales;
- doivent examiner la situation et éliminer, d'ici trois ans, les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui restreignent l'accès à l'enseignement postsecondaire, à la formation professionnelle, à la santé, aux services sociaux et à l'aide sociale, à moins qu'on puisse faire la preuve que ces politiques ou pratiques sont raisonnables et qu'elles respectent les principes de l'Entente-cadre sur l'union sociale, et soumettre des rapports annuels au Conseil ministériel;
- doivent veiller au respect intégral des dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur d'ici le 1er juillet 2001, comme le stipule l'Entente-cadre sur l'union sociale.

Comment procède-t-on?

La Saskatchewan a entrepris des travaux sur trois plans pour respecter ses engagements en matière de mobilité aux termes de l'Entente-cadre sur l'union sociale :

1. Dans les documents stratégiques fournis au Cabinet ainsi que dans les projets de lois et les changements réglementaires, les ministères qui mènent des programmes sociaux devront énoncer clairement les ramifications en matière de mobilité par rapport aux exigences de l'ECUS, de manière à éviter les politiques fondées sur des critères de résidence susceptibles de restreindre l'accès et pour se conformer aux dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur dont il est question dans l'ECUS.
2. On a effectué un examen interministériel de tous les programmes au sein des cinq secteurs désignés dans la section de l'Entente-cadre qui porte sur la mobilité, y compris les services dont la prestation est effectuée par la province ou par des tiers, en vue de cerner les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence susceptibles de restreindre l'accès aux services. Ainsi, en se fondant sur les dispositions de l'ECUS, on a éliminé deux politiques fondées sur la résidence : certaines restrictions sur des prêts accordés en vertu du Programme de prêts étudiants de la Saskatchewan pour des études dans des établissements d'enseignement postsecondaire dans d'autres provinces ont été éliminées, et les autorités chargées du logement social financé dans le cadre du Programme de logement social de la province ne pourront plus imposer de période de résidence minimale comme critère d'admissibilité. L'utilisation des quotas provinciaux dans le cadre des ententes interprovinciales de partage des coût du Western College of Veterinary Medicine a été jugée conforme aux principes de l'ECUS, étant donné que ces ententes sont essentielles à l'existence du collège et qu'il s'agit d'une pratique courante partout au Canada.
3. Les échéanciers concernant les travaux effectués avec des organismes de réglementation et des associations professionnelles sur les dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur ont été ajustés de manière à pouvoir respecter le délai du 1er juillet 2001.

Que pouvons-nous apprendre?

Il y a trois importantes leçons à tirer des efforts déployés pour mettre en application les dispositions en matière de mobilité en Saskatchewan :

1) Les organismes externes chargés de la prestation des services provinciaux jouent souvent un rôle important dans le façonnement des politiques sur la mobilité et la résidence et devraient être impliqués dans la mise en œuvre. Une vaste initiative d'examen des politiques de mobilité devrait inclure des tiers pour veiller à ce qu'ils « adhèrent » aux nouvelles politiques et en facilitent la mise à exécution.
2) Dans de nombreux secteurs, il faut faire appel aux organismes de réglementation externes et aux associations professionnelles qui établissent les normes professionnelles pour s'assurer qu'ils agissent conformément aux dispositions en matière de mobilité, car ces organisations ne perçoivent pas forcément la mobilité comme une priorité ou un facteur qui sert leurs intérêts. Il reste à voir dans quelle mesure on retrouve au sein des divers gouvernements la volonté politique d'imposer ces dispositions.
3) L'information sur les pratiques et les politiques dans les divers secteurs de compétence, dont nous aurions besoin pour établir des politiques et des pratiques « raisonnables » fondées sur la résidence, est relativement limitée. De plus, les secteurs de compétence ne sont pas tous aussi disposés à travailler pour harmoniser les critères qui définissent le caractère « raisonnable ».

Personne-ressource

Eric Johansen
Agent intergouvernemental,
Affaires intergouvernementales et autochtones
Téléphone : (306) 787-6356
Télécopieur : (306) 787-7317
Courriel : EJohansen@iaa.gov.sk

Prévention et règlement des différends

Les dispositions sur la prévention et le règlement des différends sont un prolongement logique du but global de l'ECUS visant à mieux axer sur la collaboration le processus d'élaboration des politiques. Ces dispositions établissent des principes en vue de prévenir les différends et d'orienter la conception de mécanismes de règlement des conflits dans les secteurs visés par l'ECUS. Les dispositions dans ce paragraphe s'appliquent aux engagements en matière de mobilité pris dans le cadre de l'ECUS, aux transferts intergouvernementaux, à l'interprétation des principes de la *Loi canadienne sur la santé* et, s'il y a lieu, à toute nouvelle initiative conjointe. Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux peuvent prendre des mesures fondées sur ces dispositions s'ils estiment qu'un autre gouvernement n'a pas respecté les engagements pris en vertu de ces dispositions de l'Entente-cadre.

L'ECUS met en relief le besoin d'élaborer des processus non antagonistes en vue d'éviter et de résoudre les différends. Dans bien des cas, on peut atteindre ce but en respectant les engagements pris en vertu d'autres dispositions de l'ECUS concernant le partage de l'information, la planification conjointe, la collaboration, les préavis et la consultation.

Les dispositions sur la prévention et le règlement des différends s'appliquent à toute une variété de secteurs de politique, aussi les suggestions que nous faisons dans la présente section du document doivent-elles être intégrées aux processus en cours dans chaque secteur. Comme le travail relatif aux dispositions de cette section de l'entente est toujours en pleine évolution, il est compliqué de proposer des mesures précises à prendre. C'est particulièrement vrai pour les dispositions sur le règlement des différends. Dans ce chapitre, nous ne fournissons donc que des conseils généraux. Pour des indications plus précises sur ces dispositions, nous vous recommandons de communiquer avec les personnes qui sont chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
Les gouvernements conviennent de travailler ensemble et de prévenir les conflits grâce à l'échange d'information, à la planification conjointe, à la coopération, aux préavis, à la consultation préalable et à la souplesse dans la mise en œuvre (45)	Les ministères et organismes fédéraux doivent travailler avec leurs homologues provinciaux et territoriaux en vue d'élaborer des approches et des mécanismes que tous les intéressés comprennent de la même façon pour l'échange d'information pertinente, la planification conjointe, les préavis et les consultations. Il importe de porter une attention particulière à ces engagements dans les autres sections de l'ECUS.
En ce qui a trait aux dispositions législatives existantes, les mécanismes pour prévenir et régler les différends devraient : • être simples rapides efficients, efficaces et transparents; • laisser aux gouvernements la plus grande souplesse possible pour régler les différends à l'amiable; • faire en sorte que les secteurs mettent en place des mécanismes adaptés à leurs besoins. (43)	Les ministères et organismes fédéraux doivent travailler avec leurs homologues provinciaux et territoriaux du secteur des politiques sociales en vue d'élaborer et de mettre en place, s'il y a lieu, des mécanismes efficaces de prévention et de règlement des différends qui correspondent à ces critères.
• Permettre un recours approprié à des tiers pour obtenir une assistance technique et des avis sans porter atteinte à l'imputabilité démocratique des élus. (43)	Cerner une liste de tiers capables d'offrir des services d'experts-conseils. La crédibilité des candidats est un facteur crucial. Avant de communiquer avec des tiers, il importe de consulter les personnes qui sont chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération

Les négociations sectorielles visant à régler les différends seront fondées sur des enquêtes conjointes pour établir les faits :

- *Un rapport écrit conjoint, visant à établir les faits, sera présenté aux gouvernements en cause; ceux-ci auront la possibilité de commenter le rapport avant qu'il ne soit finalisé.*
- *Les gouvernements intéressés peuvent demander l'aide d'un tiers pour établir les faits, pour obtenir des services de médiateur, ou pour obtenir conseil.*
- *À la demande d'une des parties en cause, les rapports de médiation et ceux visant à établir les faits seront rendus publics.* (46)

Chaque gouvernement en cause dans un litige pourra consulter et demander conseil à des tiers, notamment des personnes ou des groupes intéressés ou spécialisés, à tous les stades du processus. (48)

Mesures proposées

Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue d'établir un processus satisfaisant toutes les parties, pour la tenue d'enquêtes visant à établir les faits. Les questions qui entrent en ligne de compte sont les suivantes :

- comment les enquêtes seront mises en marche;
- comment elles seront menées;
- quelles mesures ces enquêtes engendreront, le cas échéant.

Les rapports de tiers ne doivent pas être rendus publics par une partie en cause sans que celle-ci ait communiqué un préavis aux autres parties et leur ait donné une occasion de consultation.

Travailler avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vue d'établir des procédures de consultation de tiers pour établir les faits et obtenir des services de médiateur ou des conseils.

Agir dans un esprit de collaboration, de transparence et d'ouverture dans le but de résoudre toute mésentente de façon non accusatoire.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont le droit d'avoir recours à un tiers quand ils le jugent nécessaire. La détermination du moment et de la façon de faire appel à un tiers est laissée à la discrétion de chaque gouvernement.

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
Les gouvernements rendront compte publiquement chaque année de la nature des différends intergouvernementaux et de la façon dont ils ont été résolus. (49)	
• Sur quoi faut-il se fonder pour déclarer qu'un différend s'est produit ou qu'il a été résolu?	Il n'existe aucune formule pour décider qu'un différend s'est produit ou qu'il a été résolu. Cette décision dépend de chaque situation et doit se fonder sur un ensemble de faits et une analyse prudente de ces derniers, ainsi que sur la communication et la coordination avec les supérieurs et les personnes qui sont chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme.
• Comment procédons-nous pour consigner et faire un compte rendu des différends intergouvernementaux? • Comment procédons-nous pour consigner et rendre compte de la façon dont les différends ont été *résolus*?	Veillez à ce que votre ministère ou organisme tienne des dossiers précis sur les différends qui surviennent et sur la façon dont ils sont résolus. Si les diverses façons de rendre compte ne vous semblent pas claires, demandez l'avis de votre supérieur.

Étude de cas sur la prévention des différends :
l'initiative sur les sans-abri

Aperçu

En mars 1999, le gouvernement fédéral a nommé la ministre du Travail, M^me^ Claudette Bradshaw, comme coordonnatrice fédérale afin de donner suite aux préoccupations croissantes sur les itinérants. La ministre a tenu un vaste processus de consultation avec les ministres provinciaux, les représentants municipaux et la population canadienne. Les représentants fédéraux ont également fait une démarche de consultation bilatérale auprès de leurs homologues dans la plupart des provinces touchées par ce phénomène. Après ces consultations, le Cabinet a annoncé sa décision le 17 décembre 1999 d'investir 753 millions de dollars sur une période de trois ans en vue d'améliorer les programmes existants et d'établir un programme pilote, l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC).

Bien qu'on ait donné aux provinces un préavis officiel de trois jours avant l'annonce, les gouvernements ne parvenaient pas à s'entendre sur la longueur que devrait avoir un préavis pour satisfaire aux exigences de l'ECUS. Certains représentants des provinces estimaient que le préavis devait être plus long pour satisfaire aux dispositions de l'ECUS, alors que les représentants fédéraux jugeaient que leurs consultations avec les provinces et le préavis de trois mois avant la mise en œuvre étaient suffisants pour satisfaire à l'Entente-cadre. Ce désaccord a engendré des tensions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Par contre, on a réussi à éviter d'autres différends importants dans ce domaine en réorientant les efforts des gouvernements vers l'élaboration et la mise en œuvre de l'initiative sur les sans-abri.

Comment procède-t-on?

Conformément à l'ECUS, le Cabinet a prévu dans sa décision un processus de consultation intergouvernementale en vue d'établir les détails de la mise en œuvre. Une fois la décision prise, les représentants fédéraux ont tenu des discussions ouvertes et concrètes avec leurs homologues provinciaux et territoriaux sur les utilisations prioritaires des ressources fédérales. Au début de 2000, on a tenu des discussions bilatérales à l'échelon ministériel et à l'échelle de la fonction publique afin d'élaborer une politique et de déterminer comment distribuer les fonds.

Les représentants de tous les gouvernements ont collaboré, partagé de l'information et fait preuve de souplesse. Le processus de consultation a ainsi eu un effet décisif sur le programme. Par exemple, pour faire suite aux préoccupations des provinces, on a modifié la distribution des fonds de l'IPAC pour changer la formule de répartition de manière à ce que les fonds soient répartis au-delà des dix villes ayant la plus grande population de sans-abri. Grâce au processus de consultation, l'initiative sur les sans-abri synthétise les idées des gouvernements fédéral et provinciaux.

Que pouvons-nous apprendre?

L'initiative sur les sans-abri démontre qu'il est possible d'éviter les tensions entre le gouvernement fédéral et les provinces. Parmi les facteurs qui ont contribué à ce résultat, mentionnons les suivants :

- L'engagement du Cabinet et les ressources consacrées aux sans-abri ont permis aux fonctionnaires de procéder de façon positive.
- Les représentants de tous les gouvernements ont collaboré et partagé de l'information.
- Il est important d'avoir un forum multilatéral pour exprimer ce genre de divergences. En l'occurrence, l'absence d'un tel forum s'est révélé une entrave à l'évolution du projet.
- Il est important de s'assurer que les représentants des divers gouvernements ont une notion claire et commune de la disposition sur les « préavis » et des circonstances dans lesquelles il convient de donner un préavis.
- La compréhension générale de l'urgence du besoin de régler ce problème de politique publique a permis aux représentants fédéraux, provinciaux et territoriaux de faire évoluer le dossier, même si certains représentants provinciaux continuent à remettre le processus en question.
- Tous les gouvernements se sont montrés souples et ont fait des compromis. Par exemple, l'engagement du gouvernement fédéral à l'égard de ses objectifs globaux n'a pas faibli, mais le gouvernement est demeuré souple sur le plan de la reconnaissance des contributions en nature, des méthodes de reddition de comptes et des autres préoccupations provinciales.

Personne-ressource

M^me^ Deborah Carson Tunis
Directrice, Élaboration des politiques sociales
Développement des ressources humaines Canada
Téléphone : (819) 953-8030
Télécopieur : (819) 953-9516
Courriel : deborah.tunis@spg.org

Informer les Canadiens : imputabilité publique et transparence

Les Canadiens s'attendent à ce que les politiques sociales s'adaptent en fonction de l'évolution de leurs besoins et à ce qu'elles témoignent d'une utilisation responsable de l'argent des contribuables. Ils s'attendent également à ce que le processus des politiques sociales soit ouvert et à ce qu'il comporte des mécanismes de responsabilisation. À cette fin, les engagements de l'Entente-cadre cherchent à améliorer la reddition de comptes des gouvernements envers leurs électeurs et non envers les autres gouvernements. Ils aident à garantir aux Canadiens qu'ils seront mieux informés au sujet des programmes gouvernementaux et de leur rendement, et qu'ils auront accès à des recours pour interjeter appel contre les décisions administratives ainsi qu'à des mécanismes pour faire connaître leurs griefs au sujet des programmes et des services. Ces éléments sont essentiels au processus d'amélioration continue et ils contribueront à renforcer la crédibilité des gouvernements et à redonner confiance aux Canadiens.

Dans le cadre de l'ECUS, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à améliorer la transparence et la reddition de comptes au public canadien en ce qui a trait aux résultats des politiques sociales, de manière à ce que les Canadiens puissent évaluer le rendement des programmes sociaux. Les grands principes sont les suivants :

- surveillance;
- mesure des résultats des politiques sociales et reddition de comptes à ce chapitre;
- partage des pratiques exemplaires;
- recours à des tiers pour aider à l'évaluation des progrès réalisés;
- explication des contributions et des rôles respectifs des gouvernements et des partenaires.

Les engagements redditionnels pris dans le cadre de l'ECUS sont parfaitement compatibles avec la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats qu'on applique à l'heure actuelle dans tous les ministères et organismes fédéraux. À cet égard, les dispositions de l'ECUS en matière de reddition de comptes touchent tous les ministères et organismes qui œuvrent dans le domaine des politiques sociales, tant sur le plan de leurs propres programmes que sur celui des initiatives menées conjointement avec les provinces et les territoires. Ces engagements sont essentiellement axés sur les résultats, l'ouverture et la transparence. En les examinant, il importe de suivre les quatre étapes suivantes :

1) cerner les principaux engagements en matière de résultats;
2) mesurer le rendement;
3) faire une reddition de comptes au public;
4) prévoir des mécanismes pour assurer le suivi des plaintes.

On encourage les ministères à modeler leurs processus actuels de reddition de comptes d'après les principes de responsabilisation de l'ECUS, plus particulièrement dans leurs *Rapports ministériels sur le rendement*[10] ainsi que dans les rapports établis en vertu de l'ECUS partout au gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a préparé le document *Modèle de responsabilisation de l'entente-cadre pour l'union sociale (ECUS) 2000 – Guide pour la préparation de rapports du gouvernement fédéral*[11] afin de vous aider à participer à la préparation de rapports à l'échelle du gouvernement sur les dispositions de l'ECUS en matière de reddition de comptes et de transparence. Ce document a pour but de veiller à ce que le gouvernement fédéral dispose toujours de l'information pertinente et cohérente nécessaire pour la gestion et la préparation de rapports sur les initiatives sociales. Ces renseignements aideront également à préparer le gouvernement pour l'examen triennal de l'Entente-cadre prévu en 2002, lorsque tous les secteurs de compétence doivent rendre compte de leurs progrès. Il est fortement recommandé de consulter *Modèle de responsabilisation de l'entente-cadre pour l'union sociale (ECUS) 2000 – Guide pour la préparation de rapports du gouvernement fédéral* pour bien respecter les engagements en matière de reddition de comptes et de transparence pris dans le cadre de l'ECUS.

[10] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dprf.asp
[11] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/doclistf.asp

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
[Chaque gouvernement s'engage donc à] Suivre de près ses programmes sociaux, en mesurer le rendement et publier des rapports réguliers pour informer ses commettants du rendement obtenu. (17) • *Quels programmes sociaux mettons-nous en œuvre?* • *Comment surveillons-nous et mesurons-nous les résultats de ces programmes sociaux?* • *Quelles preuves de rendement (c.-à-d. les indicateurs clés) utilisons-nous pour mesurer les extrants et les résultats et comment nous procurons-nous cette information?*	Surveillez et mesurez les résultats à l'aide des *Rapports ministériels sur le rendement*[12] et les documents du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulés *Une gestion axée sur les résultats 1999*[13], vol. 1 (plus particulièrement le chapitre 1, « La gestion axée sur les résultats dans les ministères ») et *Une gestion axée sur les résultats 2000*[14].
• *De quelle manière fait-on connaître au public le rendement de ces programmes*	Pour rendre compte aux électeurs, il ne faut pas hésiter à employer toutes les voies possibles, comme les Rapports ministériels sur le rendement, les discours, les communiqués de presse, les sites Web, etc.
Partager des informations sur les pratiques exemplaires adoptées pour mesurer les résultats, et travailler de concert avec les autres gouvernements pour mettre au point, à terme, des indicateurs comparables permettant de mesurer les progrès accomplis en regard des objectifs convenus. (18) • Quels mécanismes a-t-on prévus ou mis en place pour le partage de l'information et des pratiques exemplaires?	Pour plus de détails sur la façon d'atteindre ces buts, consultez le document du SCT intitulé, *Une analyse des initiatives en matière de renouvellement de la politique sociale*[15] (particulièrement l'annexe A). Prenez également connaissance du document du SCT, *Une gestion axée sur les résultats 1999*[16], vol. 1 (particulièrement les chapitres 2 et 3 ainsi que l'annexe B).

[12] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/dpr/dprf.asp
[13] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/est-bd/res/mfr_f.htm
[14] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/eppi_f.htm
[15] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/prr99/socun/analyse.doc
[16] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/eppi-ibdrp/est-bd/res/mfr_f.htm

- Que font les gouvernements provinciaux et territoriaux pour mesurer leurs résultats? Devons-nous examiner la possibilité d'utiliser le même genre de mesures?

- Avons-nous élaboré des indicateurs comparables ou communs et les avons-nous utilisé pour mesurer les résultats?

- Sinon, quelles sont les dispositions qui ont été prises avec les autres provinces ou territoires en vue de mettre au point des indicateurs comparables?

Pour des exemples de ce que font certains gouvernements provinciaux, consultez : The Government of Alberta, Treasury Department documents on "Measuring Government"[17] et the Government of Nova Scotia, *Government by Design*[18].

Pour des exemples de dispositions visant à élaborer des indicateurs communs aux provinces et au fédéral, consulter Canadian Institute for Health Information[19].

[17] http://www.treas.gov.ab.ca/measuring/index.html
[18] http://www.gov.ns.ca/prio/gbd99/default.htm
[19] http://www.cihi.ca/

Dispositions de l'ECUS et Questions à prendre en considération	Mesures proposées
Reconnaître et expliquer publiquement les contributions et les rôles respectifs des gouvernements. (19)	Élaborez une explication mutuellement satisfaisante des rôles et des contributions des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux qui participent au programme. Pour ce faire, il est tout indiqué de rendre les ententes bilatérales ou multilatérales accessibles au public. Pour des exemples, voir le document du SCT *Une analyse des initiatives en matière de renouvellement de la politique sociale*[20] (particulièrement l'annexe A).
• Comment les responsabilités et les rôles respectifs des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont-ils expliqués au public? • Lorsque vous agissez en partenariat avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, comment ces derniers sont-ils reconnus?	Veiller à ce que les gouvernements provinciaux et territoriaux aient le bon degré de visibilité dans les documents de communication du programme. Ainsi, il faut envisager toute la gamme des outils utilisés pour la reddition de comptes, notamment les Rapports ministériels sur le rendement, les discours, les communiqués de presse, les sites Web, etc.
Recourir à des tierces parties, s'il y a lieu, pour aider à évaluer les progrès réalisés par rapport aux priorités sociales. (21)	Lorsqu'on a recours à des fournisseurs externes, la crédibilité est un facteur important.
Rendre publics les critères d'admissibilité et les engagements de service afférents aux programmes sociaux. (23)	
• Quels sont les critères d'admissibilité pour ce programme? • Quels sont les engagements de service pour ce programme? • Le public a-t-il *facilement* accès aux critères d'admissibilité et aux engagements de service?	Pour savoir comment établir des engagements de service (normes), consulter les documents du SCT, intitulés *Guide pratique pour l'initiative d'amélioration des services*[21] ainsi que *Services de qualité - Guide VII : Normes de service*[22] et *Service de qualité à prix raisonnable aux Canadiens et aux Canadiennes : Établissement de normes de service au gouvernement fédéral (Vue d'ensemble).*[23] En ce qui concerne les initiatives conjointes, travaillez avec vos homologues des ministères et organismes fédéraux pour respecter cet engagement.

[20] http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/communic/prr99/socun/analyse.doc
[21] http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/sii-ias/home_f.shtml
[22] http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_O/7QG_f.html
[23] http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_D3/OQUA_f.html

Mettre en place des mécanismes appropriés permettant aux citoyens d'interjeter appel en cas de pratiques administratives inéquitables, et de déposer des plaintes relatives à l'accès et au service. (24)

- Quels sont les mécanismes qui permettent aux citoyens d'interjeter appel et de déposer des plaintes?

Si vous avez besoin d'aide pour mettre au point un système de traitement des plaintes, consultez la publication du Secrétariat du Conseil du Trésor intitulée *Guide XI : Gestion efficace des plaintes*[24].

En ce qui concerne les initiatives conjointes, travaillez avec vos homologues pour le respect de cet engagement.

Rendre compte publiquement des appels interjetés et des plaintes déposées tout en garantissant la confidentialité de ces démarches. (25)

- Les appels et les plaintes sont-ils suivis?
- Comment cette information est-elle transmise au public?

Il faut élaborer des processus de suivi appropriés et rendre compte publiquement et régulièrement des appels interjetés et des plaintes déposées par les citoyens. Il importe de travailler avec les provinces et les territoires afin d'établir des processus convenables dans chaque secteur. L'emplacement et la formule de rapport (p. ex., dans le site Web ou dans un rapport écrit) dépendra de ce qui convient à chaque ministère, organisme ou secteur de compétence.

[24] http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_O/11QG_f.html

Étude de cas sur l'imputabilité et la préparation de rapports : la prestation nationale pour enfants

Aperçu

Créée par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en 1997, la Prestation nationale pour enfants (PNE) a pour but de réduire la pauvreté chez les enfants, d'aider les parents à faible revenu à se joindre à la population active et de réduire le chevauchement et le dédoublement des activités entre les gouvernements. Dans le contexte de cette initiative, le gouvernement fédéral, en fournissant un soutien financier aux familles à faible revenu, permet aux administrations provinciales de réorienter des fonds vers d'autres programmes en vue d'aider les familles à faible revenu qui ont des enfants. Cette approche est une innovation en matière d'investissement dans les enfants du Canada.

Établi en octobre 1997 par les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux chargés des services sociaux, le Cadre de gestion et de responsabilité de la PNE régit les activités de la PNE. Ce cadre est fondé sur un engagement envers des principes comme la responsabilisation et la transparence, tant entre gouvernements qu'envers le public.

Comment procède-t-on?

Rendre des comptes au public fait partie intégrante de l'engagement de la PNE en matière de responsabilisation. Les ministres ont convenu de produire un rapport d'étape annuel décrivant les dépenses fédérales au titre de la Prestation nationale pour enfants, les réinvestissements effectués par les provinces, les territoires et les Premières nations, ainsi que les progrès réalisés en regard des objectifs énoncés dans le programme. Le prochain rapport, prévu à l'hiver 2001, sera le premier rapport fondé sur des données réelles plutôt que sur des estimations pour évaluer le rendement de la PNE.

Les rapports publics ont pour principal objectif de permettre la surveillance des activités du programme et des résultats qu'elles génèrent. Les partenaires de la PNE sont déterminés à mettre l'accent sur les résultats du programme, sachant que ceux-ci seront plus faciles à mesurer lorsque les investissements dans le programme dépasseront les sommes initiales. On a déjà posé les premiers gestes, y compris l'élaboration d'indicateurs du progrès et un plan exhaustif d'évaluation. Ces mesures vont non seulement contribuer à l'évaluation de l'initiative, mais elles deviendront un instrument pour la préparation des rapports sur l'efficacité de la PNE. Comme l'évaluation sera effectuée par un tiers, le processus de soumission pour ce marché est déjà entamé.

La complexité de cette initiative et les engagements uniques en matière de responsabilisation entre les gouvernements sont autant de facteurs qui ont engendré des difficultés pour la préparation des rapports. Certains de ces problèmes ont d'ailleurs fait l'objet d'une étude de cas par le vérificateur général du Canada. Deux de ces difficultés étaient liées au besoin d'établir des pratiques crédibles de reddition de comptes pour l'ensemble multidimensionnel des initiatives de la PNE, ainsi qu'au manque de disponibilité des ressources nécessaires pour générer des données fiables, particulièrement pour les petites provinces qui sont limitées sur le plan des effectifs. Les partenaires sont conscients que le partage de l'information et des données est un élément essentiel pour assurer une évaluation et une gestion efficaces de cette initiative, mais la situation progresse lentement.

Que pouvons-nous apprendre?

- Travailler en étroite collaboration avec les représentants des autres gouvernements contribue à améliorer la qualité et la légitimité de la responsabilisation et du processus de préparation des rapports.
- Les secteurs de compétence doivent avoir des ressources suffisantes (p. ex., les effectifs et les compétences) pour respecter leurs engagements en matière de rapports et de responsabilisation.
- Dans des situations stratégiques très complexes, il est souvent utile d'avoir recours à des conseils d'experts sur la meilleure façon d'atteindre les objectifs de rendement et de responsabilisation.

Personne-ressource

Robert Mundie, directeur-adjoint
Politique sur les enfants
Développement des
ressources humaines Canada
Téléphone : (819) 997-5133
Télécopieur : (819) 773-9739
Courriel : robert.mundie@spg.org

ET LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE[25]

À l'heure actuelle, dans l'administration fédérale comme dans les gouvernements provinciaux et territoriaux, d'importants travaux contribuent à promouvoir les principes et les dispositions de l'ECUS. Parmi les derniers développements, il importe de mentionner les ententes en matière de santé et de développement de la petite enfance qui sont ressorties de la réunion des premiers ministres ayant eu lieu le 11 septembre 2000, car ces ententes illustrent bien la valeur du modèle de l'ECUS. Pour appuyer ces ententes, le gouvernement fédéral s'est engagé à verser au total 23,4 milliards de dollars en nouveaux investissements sur une période de cinq ans (de 2001-2002 à 2005-2006).

Par conséquent, les premiers ministres des gouvernements fédéral et provinciaux ont convenu, entre autres, de travailler avec les autres gouvernements en vue de renforcer les services, de partager l'information et les pratiques exemplaires, de faire participer les citoyens et de rendre régulièrement des comptes au public sur le rendement des programmes et des services. Nous avons repris ci-dessous certains des éléments essentiels des ententes, ainsi que la façon dont elles favorisent l'esprit et l'intention de l'ECUS.

Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser

Un des plus importants principes de l'ECUS énonce que les gouvernements devraient joindre leurs efforts pour préserver et améliorer la qualité des programmes et des services sociaux dans des secteurs prioritaires comme l'enseignement postsecondaire, la santé et les besoins des enfants. En ce qui concerne l'Entente sur le développement de la petite enfance, les premiers ministres ont convenu, dans l'esprit de ce principe, de « travailler ensemble pour que les enfants puissent réaliser leur plein potentiel et être en santé, en sécurité, prêts à apprendre, socialement engagés et responsables ». Les gouvernements ont également convenu de conjuguer leurs efforts sur des questions liées à la recherche et à la connaissance, de partager l'information et les pratiques exemplaires et de diffuser les résultats de la recherche.

Quant à l'Entente sur la santé, on y retrouve de nombreuses dispositions visant à améliorer la coordination et la coopération dans d'importants secteurs d'élaboration des politiques et de mise en œuvre des programmes. Par exemple, les premiers ministres ont convenu de collaborer sur un certain nombre de priorités spécifiques, de manière à ce que chaque gouvernement puisse assumer plus efficacement ses responsabilités dans le domaine des soins de santé. Ces priorités sont les suivantes :

- améliorer l'accès aux soins de santé et la qualité de ceux-ci;
- améliorer les soins de santé de première ligne;
- coordonner les efforts pour renflouer les effectifs de médecins, de personnel infirmier et d'autre personnel de la santé;
- cerner des approches en vue d'améliorer l'éducation, la formation, le recrutement et le maintien de notre effectif de demain dans le domaine de la santé;
- élaborer un ensemble d'indicateurs comparables pour la préparation des rapports sur le rendement à l'intention du public;
- évaluer la rentabilité des médicaments offerts sur prescription.

Conformément aux engagements pris dans le cadre de l'ECUS de travailler avec les peuples autochtones du Canada en vue de satisfaire leurs besoins, l'Entente sur la santé précise que les gouvernements travailleront en étroite collaboration avec les Autochtones en vue de répondre à leurs préoccupations et à leurs besoins particuliers sur le plan des services de santé. De même, l'Entente sur le développement de la petite enfance stipule que les gouvernements travailleront avec les peuples autochtones du Canada afin d'examiner les besoins des enfants autochtones au chapitre du développement.

[25] Le Québec n'est pas signataire de l'Entente sur le développement de la petite enfance.

Les ententes soulèvent aussi un certain nombre de questions relatives au pouvoir fédéral de dépenser. Par exemple :

- Afin d'assurer un financement stable, prévisible et croissant pour le TCSPS, le gouvernement fédéral prendra des mesures législatives pour allouer des transferts supplémentaires de plus de 21 milliards de dollars au cours des cinq prochaines années (de 2001-2002 à 2005-2006). Cette somme inclut 2,2 milliards pour le développement de la petite enfance[26];
- Afin de renforcer la prévisibilité des fonds, le gouvernement fédéral établira d'ici la fin de 2003-2004, les transferts en espèces du TCSPS pour 2006-2007 et 2007-2008;
- Les premiers ministres ont convenu que les investissements consacrés au développement de la petite enfance devraient être majorés, prévisibles et répartis à long terme.

Informer les Canadiens : imputabilité publique et transparence

Dans le cadre de l'ECUS, les gouvernements se sont engagés à renforcer la responsabilisation envers les citoyens et non celle qui a lieu entre gouvernements. Tant l'Entente sur la santé que celle sur le développement de la petite enfance contiennent des dispositions sur la tenue régulière d'évaluations et sur la préparation de rapports à l'intention du public. Par exemple, l'Entente sur la santé prévoit :

- que chaque gouvernement devra préparer régulièrement des rapports sur les programmes et les services de santé ainsi que sur le rendement et les progrès à l'égard des priorités;
- l'élaboration d'un cadre exhaustif articulé autour d'indicateurs comparables mutuellement acceptés portant sur la situation en matière de santé, les résultats et la qualité des services.

Faire participer les Canadiens

Un des objectifs de l'ECUS est de donner au public et à d'autres organisations la chance de contribuer davantage au processus d'élaboration des politiques. Dans l'esprit de cet objectif, l'Entente sur la santé contient un engagement des gouvernements de consulter des experts, des professionnels de la santé et des Canadiens en vue d'établir un cadre d'indicateurs comparables mutuellement acceptés, qui porteront sur l'état de santé, les résultats en matière de santé et la qualité de service. L'Entente sur le développement de la petite enfance contient un engagement semblable, c'est-à-dire qu'on y trouve une entente visant à assurer aux Canadiens des mécanismes efficaces qui leur permettront de participer à l'élaboration des priorités de la petite enfance et à l'examen des résultats.

[26] Le TCSPS finance la santé, l'enseignement postsecondaire, le développement de la petite enfance et d'autres programmes sociaux.

CONCLUSION

Le présent document constitue une ressource initiale, un point de départ pour le fonctionnaire qui souhaite se renseigner au sujet de l'Entente-cadre sur l'union sociale. Le document transmet le message, entre autres, que l'ECUS représente à la fois une promesse et un défi. Elle contient la promesse d'améliorer la façon dont les gouvernements du pays collaborent pour mieux servir les Canadiens. Elle pose également le défi aux personnes et aux gouvernements de respecter les principes et les dispositions de l'entente. En fin de compte, la réussite de l'ECUS dépendra de la détermination et de la coopération de nombreuses personnes, qui travaillent dans plusieurs gouvernements.

Pour faire votre part en tant que membre de la fonction publique fédérale, vous devez parfaitement comprendre les ramifications de l'ECUS pour vous-même et pour votre organisme. En tant que collectivité, nous devons toutefois aller plus loin : nous devons intégrer l'esprit de l'ECUS dans chacune de nos tâches. Si nous sommes déterminés à relever ce défi, nous réussirons à remplir les promesses de l'ECUS; il n'en tient qu'à nous d'améliorer la façon dont les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada servent les Canadiens.

> ***« Le défi des quelques prochaines années consistera à concrétiser cet accord et à accomplir des progrès manifestes pour répondre aux besoins des Canadiens. »***
>
> **Notes pour une allocution de Mel Cappe, greffier du Conseil privé, devant l'APEX.**

7

Adresses pour obtenir des conseils sur des questions spécifiques

Si vous avez des doutes au sujet de certaines dispositions spécifiques de l'ECUS et la façon dont elles s'appliquent à votre organisme, nous vous recommandons d'en parler avec vos collègues et vos supérieurs ainsi qu'avec les personnes chargées des relations fédérales-provinciales-territoriales dans votre organisme. Si vous avez encore besoin d'information, vous pourriez communiquer avec un des secteurs suivants :

Thème de l'ECUS	**Organisme**	**Téléphone et télécopieur**	**Site Web**
Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser	Bureau du Conseil privé : Politique du développement social	Téléphone : (613) 957-5446 Télécopieur : (613) 957-5445	www.pco-bcp.gc.ca/
Travailler en partenariat pour les Canadiens : les pratiques de collaboration et le pouvoir fédéral de dépenser	Bureau du Conseil privé : Politique du développement social	Téléphone : (613) 947-7700 Télécopieur : (613) 947-8091	www.pco-bcp.gc.ca/
Faire participer les Canadiens	Bureau du Conseil privé	Téléphone : (613) 947-7020 Télécopieur : (613) 947-7581	www.pco-bcp.gc.ca/
Mobilité	Développement des ressources humaines Canada	Téléphone : (819) 953-3262 Télécopieur : (819) 953-4701	www.hrdc-drhc.gc.ca/
Informer les Canadiens – imputabilité publique et transparence	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	Téléphone : (613) 946-4667 Télécopieur : (613) 957-7044	www.tbs-sct.gc.ca

Documents

De nombreuses sources peuvent s'avérer très utiles pour vous et votre organisme dans vos efforts pour respecter l'esprit et la lettre de l'ECUS. Vous trouverez ci-dessous une liste de ces sources ainsi que quelques liens hypertextes qui mènent à des sources sur Internet.

Site Web Une fédération en évolution : Initiatives de collaboration fédérales-provinciales-territoriales (FPT)[27]

Ce site (Affaires intergouvernementales - BCP) contient une série de liens vers des sites offrant de l'information sur des initiatives en cours menées en collaboration (par exemple, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et la Prestation nationale pour les enfants) et fournit des renseignements sur les initiatives menées dans le cadre de l'ECUS. On y trouve également une bibliographie sur le fédéralisme canadien et certaines références spécifiques à l'ECUS.

[27] http://WWW.PCO-BCP.GC.CA/AIA/Français/perspective.asp?iSubMenu=1

Site Web du gouvernement fédéral sur l'union sociale[28]

Ce site fournit de l'information sur les dernières nouveautés au chapitre de l'ECUS ainsi que sur les initiatives menées dans le cadre de l'ECUS.

Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones[29]

Ce site contient d'importants documents comme *Rassembler nos forces* (ainsi que des rapports d'étape liés à ce document) et de l'information au sujet des autres activités autochtones.

Site Web de l'Institut de recherche en politique publique [30]

Dans les numéros d'avril et de mai 2000 du journal de l'Institut, *Options politiques*, on trouvera des articles traitant de l'Entente-cadre sur l'union sociale :

Options politiques – avril 2000
Options politiques – mai 2000

Institute for Intergovernmental Relations[31] – Université Queen's.
Les liens vers la « recherche en cours » incluent des documents sur l'union sociale et les relations intergouvernementales.

[28] http://socialunion.gc.ca/
[29] http://www.inac.gc.ca/gs/index_f.htm
[30] http://www.irpp.org/fr/po/index.htm
[31] http://qsilver.queensu.ca/iigr/

ANNEXE I :

GLOSSAIRE

indicateurs comparables : Ensemble spécifique de mesures quantitatives ou qualitatives communes pour chaque aspect du rendement (extrants ou résultats) observé, fondé sur une série de définitions, de données et de renseignements de base communs ainsi que sur un système d'établissement de rapport commun.

obstacles à la mobilité fondés sur des critères de résidence : Situation où l'accès d'une personne à un programme ou à un service dépend de l'ancienneté de son statut de résident et de l'absence d'une entente réciproque susceptible de redresser la situation.

pouvoir fédéral de dépenser : Le pouvoir fédéral de dépenser permet au gouvernement fédéral de faire des paiements aux personnes, aux institutions ou aux gouvernements provinciaux pour des questions sur lesquelles les gouvernements provinciaux et territoriaux détiennent une compétence législative exclusive.

responsabilisation : Relation fondée sur l'obligation de prouver le rendement et d'en accepter la responsabilité à la lumière des attentes convenues.

résultats : Phénomène, épisode ou condition qui survient à l'extérieur de l'activité ou du programme lui-même et qui modifie ou constitue un avantage pour les Canadiens. Un résultat à court terme décrit ce que l'on attend comme conséquence directe des activités ou des produits du programme. Un résultat à moyen terme est un résultat qui devrait engendrer à une fin souhaitée, mais qui ne constitue pas une fin en soi. Un résultat à long terme est le résultat final recherché. Un programme peut produire des résultats différents pour chaque type d'échéancier.

tiers : Dans le contexte de la responsabilisation de l'ECUS, la participation des tiers désigne le fait d'aller consulter à l'extérieur de l'organisme pour obtenir des conseils ou de l'expertise. Cette notion ne porte pas sur la prestation de services par des tiers.

transferts : Pour plus d'information sur les points suivants et des renseignements sur les transferts intergouvernementaux, visitez la page Web du ministère des Finances *Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires*[32].

> **financement à frais partagés :** Le gouvernement fédéral conclut des ententes intergouvernementales avec les provinces afin de pouvoir offrir une aide financière pour certains programmes (dans des secteurs comme la santé, l'aide sociale, etc.). Ces transferts sont accordés aux provinces qui satisfont aux conditions établies dans la loi fédérale (comme la *Loi canadienne sur la santé*).
>
> **financement fédéral :** Transferts inconditionnels fournis aux provinces.
>
> **Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) :** Il s'agit du transfert fédéral versé à chaque province afin de fournir une aide au titre des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux. Le TCSPS est versé sous forme d'espèces et de points d'impôts. Pour recevoir ce transfert, les provinces doivent se conformer aux principes de la Loi canadienne sur la santé et doivent accorder l'accès à l'aide sociale sans imposer de critère de résidence. Pour une explication plus détaillée, visitez le site Web du ministère des Finances *Transferts fédéraux aux provinces et aux territoires*[33]. Consultez également le document *Bref historique du transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS)*[34] sur le même site.
>
> **transferts directs :** Transferts du gouvernement fédéral versés directement à des personnes ou à des organisations (par opposition à d'autres gouvernements).
>
> **transferts intergouvernementaux :** Dans la plupart des cas, il s'agit de transferts de fonds ou les recettes des points d'impôt (parfois un mélange des deux) du gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces et des territoires. Les trois grandes formules de transferts intergouvernementaux sont le TCSPS (voir ci-dessous), la *péréquation*[35] et la *Formule de financement des territoires*[36].

[32] http://www.fin.gc.ca/tocf/2000/fedprov-f.html
[33] http://www.fin.gc.ca/FEDPROVF/chsf.html
[34] http://www.fin.gc.ca/FEDPROVF/hisf.html
[35] http://www.fin.gc.ca/FEDPROVF/feqf.html
[36] http://www.fin.gc.ca/FEDPROVF/tfff.html

ANNEXE II :
TRANSFERTS SOCIAUX AUX PROVINCES ET AUX TERRITOIRES

Les tableaux suivants s'appliquent à toutes les initiatives pancanadiennes dans les secteurs des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux financés par transfert intergouvernemental, qu'ils s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés.

Nouveau programme financé par transfert intergouvernemental	*Renouvellement ou changement important à une politique, à un transfert ou à un programme existant*	
Travailler en collaboration avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux pour déterminer les priorités et les objectifs pancanadiens. (36)		
Offrir de consulter avant de mettre en œuvre de nouvelles politiques ou de nouveaux programmes sociaux qui risquent d'avoir une incidence importante sur d'autres gouvernements ou sur l'union sociale en général. (30)		
Ne pas créer de telles [nouvelles] initiatives pancanadiennes sans le consentement de la majorité des provinces. (37)		
...inclura des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux gouvernements provinciaux et territoriaux. (35)	**Le gouvernement fédéral consultera les gouvernements provinciaux et territoriaux au moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants aux provinces et territoires, sauf entente contraire... (35)**	**[les gouvernements conviennent de] Se donner un préavis avant la mise en œuvre de tout changement majeur à une politique ou à un programme social qui aura tout probablement une incidence importante sur un autre gouvernement. (29)**
Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendront sur un cadre d'imputabilité relatif [aux nouvelles initiatives pancanadiennes dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux]. (40)		

ANNEXE II :

TRANSFERTS SOCIAUX AUX PROVINCES ET AUX TERRITOIRES

Les tableaux suivants s'appliquent à toutes les initiatives pancanadiennes dans les secteurs des soins de santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux financés par transfert intergouvernemental, qu'ils s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés.

Nouveau programme financé par transfert intergouvernemental

[illegible]

[illegible]

ne pas créer de telles [nouvelles] initiatives pancanadiennes sans le consentement de la majorité des provinces. (37)

...inclura des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux gouvernements provinciaux et territoriaux. (35)

Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendront sur un cadre d'imputabilité relatif [aux nouvelles initiatives pancanadiennes dans les domaines de la santé, de l'enseignement postsecondaire, de l'aide sociale et des services sociaux]. (40)

[illegible]

[illegible]

moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants aux provinces et territoires, sauf entente contraire... (35)

[illegible]

tout changement majeur à une politique ou à un programme social qui aura tout probablement une incidence importante sur un autre gouvernement. (29)

ANNEXE III :

L'ENTENTE-CADRE SUR L'UNION SOCIALE

La numérotation dans cette version de l'ECUS a été utilisée aux fins de ce rapport seulement et n'apparaît pas dans la version officielle de l'entente.

Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens
Entente entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux
le 4 février 1999

L'entente qui suit repose sur le respect mutuel et la volonté des gouvernements de travailler ensemble de plus près afin de répondre aux besoins des Canadiens.

Principes

1. L'union sociale doit traduire les valeurs fondamentales des Canadiens - égalité, respect de la diversité, équité, dignité de l'être humain, responsabilité individuelle, de même que notre solidarité et nos responsabilités les uns envers les autres.

Aussi, dans le respect de leurs compétences et pouvoirs constitutionnels respectifs, les gouvernements s'engagent à adopter les principes suivants :

Tous les Canadiens sont égaux

2. Traiter tous les Canadiens avec justice et équité

3. Promouvoir l'égalité des chances pour tous les Canadiens

4. Respecter l'égalité, les droits et la dignité de tous les Canadiens et Canadiennes, ainsi que leurs différents besoins

Répondre aux besoins des Canadiens

5. Assurer à tous les Canadiens, peu importe où ils vivent ou se déplacent au Canada, l'accès à des programmes et services sociaux essentiels qui soient de qualité sensiblement comparable

6. Offrir à ceux qui sont dans le besoin une aide appropriée

7. Respecter les principes de l'assurance-maladie : intégralité, universalité, transférabilité, gestion publique et accessibilité

8. Favoriser la pleine et active participation de tous les Canadiens à la vie sociale et économique du pays

9. Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organismes bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité de contribuer significativement au développement des politiques et programmes sociaux

Maintenir les programmes et les services sociaux

10. Faire en sorte que les programmes sociaux bénéficient d'un financement suffisant, abordable, stable et durable

Peuples autochtones du Canada

11. Pour plus de certitude, aucun élément de la présente entente ne porte atteinte à aucun des droits des peuples autochtones du Canada, qu'il s'agisse des droits ancestraux, des droits issus de traités ou de tout autre droit, y compris l'autonomie gouvernementale

La mobilité partout au Canada

12. Tous les gouvernements estiment que la liberté de mouvement, qui permet aux Canadiens d'aller profiter de perspectives favorables n'importe où au Canada, est un élément essentiel de la citoyenneté canadienne.

13. Les gouvernements s'assureront que les nouvelles initiatives en matière de politique sociale ne créent aucun nouvel obstacle à la mobilité.

14. Les gouvernements élimineront, d'ici trois ans, toutes les politiques ou pratiques fondées sur des critères de résidence qui restreignent l'accès à l'éducation postsecondaire, à la formation professionnelle, à la santé, aux services sociaux et à l'aide sociale à moins qu'on puisse faire la preuve que ces politiques ou pratiques sont raisonnables et qu'elles respectent les principes de l'entente-cadre sur l'union sociale.

15. Par conséquent, les ministres sectoriels soumettront des rapports annuels au Conseil ministériel inventoriant les barrières à l'accessibilité fondées sur la résidence et proposant des plans d'action pour éliminer ces barrières.

16. Les gouvernements s'engagent également à assurer, d'ici le 1er juillet 2001, le respect intégral des dispositions en matière de mobilité de l'Accord sur le commerce intérieur par toutes les entités assujetties à ces dispositions, et notamment des conditions visant la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles et l'élimination des conditions de résidence qui limitent l'accès aux perspectives d'emploi.

Informer les Canadiens - imputabilité publique et transparence

L'union sociale du Canada peut être renforcée par une transparence et une imputabilité accrues de chacun des gouvernements envers leurs commettants. Chaque gouvernement s'engage donc à :

Atteindre et mesurer les résultats

17. Suivre de près ses programmes sociaux, en mesurer le rendement et publier des rapports réguliers pour informer ses commettants du rendement obtenu.

18. Partager des informations sur les pratiques exemplaires adoptées pour mesurer les résultats, et travailler de concert avec les autres gouvernements pour mettre au point, à terme, des indicateurs comparables permettant de mesurer les progrès accomplis en regard des objectifs convenus.

19. Reconnaître et expliquer publiquement les contributions et les rôles respectifs des gouvernements.

20. Utiliser les transferts intergouvernementaux aux fins prévues et faire bénéficier ses résidents de toute augmentation.

21. Recourir à des tierces parties, s'il y a lieu, pour aider à évaluer les progrès réalisés par rapport aux priorités sociales.

Faire participer les Canadiens

22. S'assurer que des mécanismes sont en place pour permettre aux Canadiens de participer à l'élaboration des priorités sociales et d'examiner les résultats obtenus à cet égard.

Pratiques équitables et transparentes

23. Rendre publics les critères d'admissibilité et les engagements de service afférents aux programmes sociaux.

24. Mettre en place des mécanismes appropriés permettant aux citoyens d'interjeter appel en cas de pratiques administratives inéquitables, et de déposer des plaintes relatives à l'accès et au service.

25. Rendre compte publiquement des appels interjetés et des plaintes déposées tout en garantissant la confidentialité de ces démarches.

Travailler en partenariat pour les Canadiens

Planification concertée et coopération

26. Le Conseil ministériel a démontré les avantages de la planification concertée et de l'entraide qui permettent aux gouvernements d'échanger leurs connaissances et d'apprendre les uns des autres.

Les gouvernements conviennent donc :

27. D'effectuer une planification concertée afin d'échanger des renseignements sur les grandes tendances sociales, les problèmes et les priorités, et de travailler ensemble pour déterminer les priorités pouvant mener à une action concertée.

28. De coopérer à la mise en oeuvre de priorités conjointes lorsque cela permet d'offrir des services plus efficaces et plus efficients aux Canadiens. Ceci pourrait inclure, s'il y a lieu, l'élaboration conjointe des objectifs et des principes, la clarification des rôles et des responsabilités, ainsi qu'une mise en oeuvre souple des mesures afin de respecter la diversité des besoins et des situations, d'assurer une intervention complémentaire aux mesures existantes et d'éviter les dédoublements.

Préavis et consultation réciproques

Les mesures prises par un gouvernement ou un ordre de gouvernement ont souvent une incidence importante sur les autres gouvernements. D'une façon qui respecte les principes de notre système de gouvernement parlementaire et le processus d'élaboration du budget, les gouvernements conviennent ainsi de :

29. Se donner un préavis avant la mise en oeuvre de tout changement majeur à une politique ou à un programme social qui aura tout probablement une incidence importante sur un autre gouvernement.

30. Offrir de consulter avant de mettre en oeuvre de nouvelles politiques et de nouveaux programmes sociaux qui risquent d'avoir une incidence importante sur d'autres gouvernements ou sur l'union sociale en général. Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en oeuvre souple et efficace.

Traitement équitable

31. Pour toutes les initiatives sociales touchant l'ensemble du Canada, les ententes conclues avec une province ou un territoire seront proposées aux autres provinces et territoires en tenant compte de la situation particulière de chacun.

Autochtones

32. Les gouvernements collaboreront avec les peuples autochtones du Canada pour trouver des solutions pratiques à leurs besoins pressants.

Le pouvoir fédéral de dépenser - Améliorer les programmes sociaux des Canadiens

Les transferts sociaux aux provinces et aux territoires

33. L'utilisation du pouvoir fédéral de dépenser, conformément à la Constitution, a été essentielle au développement de l'union sociale canadienne. Le pouvoir de dépenser a souvent été utilisé par le gouvernement du Canada pour transférer des fonds aux gouvernements provinciaux et territoriaux. Ces transferts appuient la livraison des programmes et des services sociaux par les provinces et les territoires, afin de favoriser la mobilité et l'égalité des chances pour tous les Canadiens et la poursuite d'objectifs pancanadiens.

34. Les transferts sociaux conditionnels ont permis aux gouvernements de lancer des programmes sociaux nouveaux et innovateurs, comme l'assurance-maladie, et de veiller à ce que ces programmes soient offerts à tous les Canadiens. Lorsque le gouvernement fédéral a recours à ce type de transferts, qu'il s'agisse de programmes à frais partagés ou de financement fédéral, il se doit de procéder d'une manière coopérative, qui soit respectueuse des gouvernements provinciaux et territoriaux, et de leurs priorités.

Prévisibilité du financement

35. Le gouvernement fédéral consultera les gouvernements provinciaux et territoriaux au moins un an avant de renouveler ou de modifier de manière importante le financement des transferts sociaux existants aux provinces et territoires, sauf entente contraire, et il inclura des dispositions de préavis dans les nouveaux transferts sociaux aux gouvernements provinciaux et territoriaux.

Nouvelles initiatives pancanadiennes soutenues par des transferts aux provinces/territoires

En ce qui concerne les nouvelles initiatives pancanadiennes pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, financées au moyen de transferts aux provinces/territoires, qu'il s'agisse de financement fédéral ou de programmes à frais partagés, le gouvernement du Canada s'engage à :

36. Travailler en collaboration avec tous les gouvernements provinciaux et territoriaux pour déterminer les priorités et les objectifs pancanadiens.

37. Ne pas créer de telles initiatives pancanadiennes sans le consentement de la majorité des provinces.

38. Chaque gouvernement provincial et territorial déterminera le type et la combinaison de programmes qui conviennent le mieux à ses besoins et à sa situation, afin d'atteindre les objectifs convenus.

39. Un gouvernement provincial ou territorial qui, en raison de sa programmation existante, n'aurait pas besoin d'utiliser l'ensemble du transfert pour atteindre les objectifs convenus, pourrait réinvestir les fonds non requis dans le même domaine prioritaire ou dans un domaine prioritaire connexe.

40. Le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux s'entendront sur un cadre d'imputabilité relatif à ces nouvelles initiatives et nouveaux investissements sociaux.

41. Tous les gouvernements provinciaux et territoriaux qui atteignent ou s'engagent à atteindre les objectifs pancanadiens convenus et conviennent de respecter le cadre d'imputabilité recevront leur part du financement disponible.

Dépenses fédérales directes

42a. Une autre façon d'utiliser le pouvoir fédéral de dépenser consiste à effectuer des transferts aux personnes et aux organisations pour promouvoir l'égalité des chances, la mobilité et les autres objectifs pancanadiens.

42b. Lorsque le gouvernement fédéral lance de nouvelles initiatives pancanadiennes financées par des transferts directs aux personnes et aux organisations pour les soins de santé, l'éducation postsecondaire, l'aide sociale et les services sociaux, il s'engage, avant de les mettre en oeuvre, à donner un préavis d'au moins trois mois et à offrir de consulter. Les gouvernements qui participent à ces consultations auront l'occasion de repérer les possibilités de dédoublement et de proposer d'autres approches favorisant une mise en oeuvre souple et efficace.

Prévention et règlement des différends

43. Les gouvernements conviennent de coopérer afin d'éviter et de régler les litiges entre eux. En ce qui a trait aux dispositions législatives existantes, les mécanismes pour prévenir et régler les différends devraient :
    - Être simples, rapides, efficients, efficaces et transparents
    - Laisser aux gouvernements la plus grande souplesse possible pour régler les différends à l'amiable
    - Faire en sorte que les secteurs mettent en place des mécanismes adaptés à leurs besoins
    - Permettre un recours approprié à des tiers pour obtenir une assistance technique et des avis sans porter atteinte à l'imputabilité démocratique des élus

44. La prévention et le règlement des différends s'appliqueront aux engagements contractés à propos de la mobilité, et des transferts intergouvernementaux, à l'interprétation des principes de la Loi canadienne sur la santé, et, le cas échéant, aux engagements découlant des nouvelles initiatives conjointes.

Les ministres sectoriels devraient utiliser comme guide, et d'une manière appropriée, le processus décrit ci-dessous :

Prévention des conflits

45. Les gouvernements conviennent de travailler ensemble et de prévenir les conflits grâce à l'échange d'information, à la planification conjointe, à la coopération, aux préavis, à la consultation préalable et à la souplesse dans la mise en oeuvre

Négociations sectorielles

46. Les négociations sectorielles visant à régler les différends seront fondées sur des enquêtes conjointes pour établir les faits :
    - Un rapport écrit conjoint, visant à établir les faits, sera présenté aux gouvernements en cause; ceux-ci auront la possibilité de commenter le rapport avant qu'il ne soit finalisé.
    - Les gouvernements intéressés peuvent demander l'aide d'un tiers pour établir les faits, pour obtenir des services de médiateur, ou pour obtenir conseil.
    - À la demande d'une des parties en cause, les rapports de médiation et ceux visant à établir les faits seront rendus publics

Clauses de réexamen

47. Chaque gouvernement pourra aussi exiger une révision d'une décision ou mesure un an après son entrée en vigueur ou quand un changement de situation le justifie.

48. Chaque gouvernement en cause dans un litige pourra consulter et demander conseil à des tiers, notamment des personnes ou des groupes intéressés ou spécialisés, à tous les stades du processus.

49. Les gouvernements rendront compte publiquement chaque année de la nature des différends intergouvernementaux et de la façon dont ils ont été résolus.

Rôle du Conseil ministériel

50. Le Conseil ministériel aidera les ministres sectoriels en recueillant des informations sur des solutions efficaces pour mettre en oeuvre l'entente-cadre et prévenir les différends. Il recevra également les rapports des divers gouvernements sur les progrès réalisés à l'égard des engagements en vertu de l'entente-cadre sur l'union sociale.

Examen de l'Entente-cadre sur l'union sociale

51. Avant la fin de la troisième année de l'entente-cadre, les gouvernements entreprendront conjointement une évaluation complète de l'entente et de sa mise en oeuvre et ils feront, s'il y a lieu, les ajustements nécessaires à l'entente-cadre. Cette évaluation comportera un volet consultatif important qui permettra à la population et à toutes les parties intéressées, y compris les spécialistes de la politique sociale, les entreprises et les organismes bénévoles, de se faire entendre et de faire valoir leur point de vue.